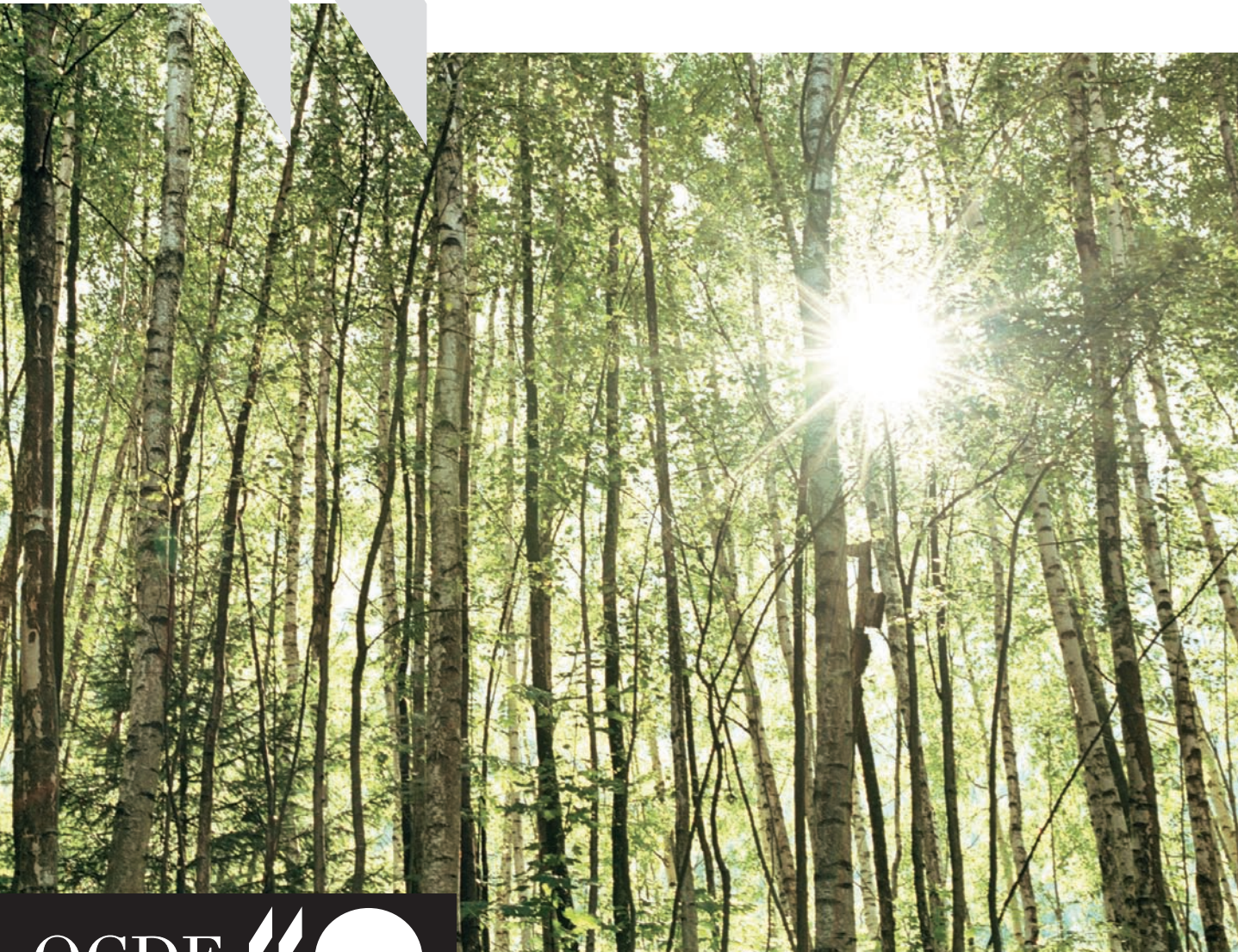




**Études économiques
de l'OCDE**

Brésil



OCDE



ÉDITIONS OCDE

Volume 2005/2 – Septembre 2005

Études économiques de l'OCDE

Brésil

2005



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux, que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Also available in English

© OCDE 2005

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Table des matières

Résumé	8
Évaluation et recommandations	11
Chapitre 1. Politique macroéconomique : Ouvrir la voie à une croissance soutenue	23
Vue d'ensemble et enjeux futurs	24
Évolution récente et perspectives	25
Choix des politiques macroéconomiques	28
Notes	49
Bibliographie	51
Annexe 1.A1. Estimer une fonction de réaction budgétaire pour le Brésil	53
Annexe 1.A2. Le système de sécurité sociale du Brésil : réformes récentes	56
Annexe 1.A3. Restrictions imposées à l'IDE	60
Chapitre 2. Continuer à développer les marchés de capitaux	65
Présentation	66
L'évolution du crédit au secteur privé	66
L'évolution des coûts d'intermédiation	71
L'ampleur de l'exclusion financière	74
Le rôle des investisseurs institutionnels	75
La voie à suivre pour l'avenir	81
Notes	88
Bibliographie	91
Annexe 2.A1. Financement du logement et de l'agriculture	94
Annexe 2.A2. Les bureaux de crédit au Brésil	97
Annexe 2.A3. Indicateurs du marché boursier et actions et obligations de sociétés	99
Chapitre 3. Améliorer le cadre réglementaire	101
Aperçu général	102
Restrictions sur les marchés de produits	102
Unifier le cadre institutionnel pour les autorités de régulation	105
Régulation des industries de réseau	109
Partenariats public/privé	122
Notes	124
Bibliographie	127
Annexe 3.A1. Quelques organismes de réglementation : réponses à un questionnaire soumis aux autorités brésiliennes	129

Chapitre 4. Renforcement des politiques et dépenses sociales	133
Vue d'ensemble	134
L'efficacité-coût des dépenses publiques au titre des programmes sociaux.....	134
Les progrès à réaliser	152
Notes	159
Bibliographie.....	161
Annexe 4.A1. Le travail informel : fiscalité et législation relative à la protection de l'emploi	163
Annexe 4.A2. Le FUNDEF et son impact sur le taux de scolarisation.....	170
Liste des sigles	175



Encadrés

1.1. Affectation des recettes et rigidités des dépenses	31
1.2. Réforme des régimes de sécurité sociale des fonctionnaires : l'expérience des pays de l'OCDE.....	40
1.3. L'ajustement des objectifs d'inflation en 2003-04	43
2.1. Le Nouveau marché de la BOVESPA.....	71
2.2. La microfinance au Brésil	76
2.3. Le régime des retraites complémentaires.....	78
2.4. Réglementation de l'allocation d'actifs des fonds de pension	80
2.5. Le droit brésilien des faillites	82
2.6. L'expérience des tribunaux spécialisés dans l'État de Rio de Janeiro	84
2.7. Encourager la participation aux régimes complémentaires de retraite.....	87
3.1. Les autorités de régulation dans cinq pays de l'OCDE : énergie et télécommunications	107
3.2. La crise de l'électricité de 2001 et ses séquelles.....	110
3.3. Le nouveau schéma dans le secteur de l'électricité	112
3.4. La réglementation actuelle dans le secteur du gaz naturel.....	115
3.5. La pollution de l'eau et son impact sur l'environnement et la santé.....	119
3.6. La réglementation dans le secteur de l'eau et de l'assainissement : France, Royaume-Uni et États-Unis.....	121
4.1. Vue d'ensemble des programmes sociaux	135
4.2. Programmes de soins préventifs	151
4.3. <i>Bolsa Família</i> et l'expérience internationale des transferts en espèces assujettis à des critères de ressources	155

Tableaux

1.1. Indicateurs économiques de base, 1999-2003	26
1.2. Objectifs d'inflation et résultats, 1999-2006.....	41
1.1. Objectifs d'inflation ajustés, 2003-04.....	43
1.3. Indicateurs de l'endettement extérieur, 1999-2004.....	47
1.A1.1. Brésil : Fonctions de réaction budgétaire	54
1.A2.1. Brésil : Déficit de la sécurité sociale, 1999-2003.....	56

2.1. Composition du crédit, 1998-2003	68
2.2. Composition des actifs du secteur financier, 1994-2002.	69
2.3. Indicateurs de la concentration bancaire, 1994-2003	73
2.4. Composition des actifs des fonds de pension fermés, 1994-2003	77
2.5. Composition des réserves des compagnies d'assurance, 1996-2003	77
2.A1.1. Prêts au logement et à l'agriculture, 1990-2003	95
2.A3.1. Indicateurs du marché boursier, 1994-2003	99
2.A3.2. Titres et obligations de sociétés : émissions sur le marché primaire, 1994-2003.	99
3.1. Réglementation des marchés de produits : comparaison avec les pays de l'OCDE et le Chili	104
3.2. Principales caractéristiques de quelques organes de réglementation	105
3.A1.1. Quelques organismes de réglementation : réponses à un questionnaire soumis aux autorités brésiliennes.	129
4.1. Dépenses des administrations publiques au titre des programmes sociaux, 20011.	137
4.2. Dépenses fédérales au titre des programmes sociaux, 1995-2003	137
4.3. Brésil : Disparités régionales des niveaux d'instruction.	140
4.4. Brésil : Disparités régionales des indicateurs de la santé	143
4.5. Indicateurs de la pauvreté et des inégalités de revenu, 1992-2002.	145
4.6. Incidence des transferts publics de revenu	146
4.7. Impact des transferts et de la fiscalité sur la distribution des revenus	147
4.8. Brésil : Impact des transferts et de la fiscalité sur la distribution des revenus	147
4.1. Programmes sociaux PSF/PACS, 2002	152
4.A1.1. Rigidité de la législation relative à la protection de l'emploi dans les pays de l'OCDE, au Brésil et au Chili, 2003	165
4.A2.1. Ventilation des inscriptions par région, 1998-2004	171
4.A2.2. Brésil : FUNDEF et taux nets d'inscription	173

Graphiques

1.1. Indicateurs économiques globaux.	27
1.2. Indicateurs budgétaires.	29
1.3. Dette publique et indicateurs financiers	32
1.4. Orientation budgétaire des différents niveaux d'administration et dynamique de la dette publique	34
1.5. Indicateurs concernant la sécurité sociale.	37
1.6. Projections concernant la sécurité sociale : régime des travailleurs du secteur public	38
1.7. Instabilité macroéconomique.	41
1.8. Indicateurs de l'inflation	42
1.9. Indicateurs du commerce extérieur : concentration des exportations	48
1.10. Investissement en R-D.	49
1.A1.1. Fonctions de réaction budgétaire : équations à horizon mobile	55
1.A2.1. Espérance de vie et âge effectif de la retraite.	57
1.A3.1. Indice d'ouverture à l'IDE : Brésil, Chili et pays de l'OCDE.	61
2.1. Indicateurs d'intermédiation financière, 2003.	67

2.2. Indicateurs du marché boursier, 2001	70
2.3. Écarts d'intérêt, 1999-2004	72
2.4. Indicateurs du secteur bancaire	73
3.1. Crédits budgétaires affectés à certains organismes de réglementations, 1999-2003	108
3.2. Capacité de production par source	109
3.3. Accès à l'eau et au système public d'assainissement	118
4.1. Dépenses au titre de certains programmes sociaux	136
4.2. Composition des dépenses sociales des administrations publiques, 2002	138
4.3. Pourcentage de chaque cohorte d'âge ayant fait des études secondaires, 2001	141
4.4. Quelques indicateurs sociaux	142
4.5. Dépenses publiques et résultats sociaux	144
4.6. Brésil : Incidence de quelques programmes financés par le secteur public	146
4.7. Imposition des revenus des personnes physiques et composition des recettes publiques	148
4.8. Dépenses au titre de l'enseignement tertiaire, 2000	150
4.A1.1. Évolution du marché du travail	164
4.A2.1. Taux nets d'inscription : enseignement primaire et premier cycle du secondaire	171

STATISTIQUES DE BASE DU BRÉSIL
(2003 sauf indication contraire)

Superficie totale (milliers de km²) 8 515

POPULATION

Total (million) 179.0
Densité au km² 21
Croissance moyenne annuelle nette sur 10 ans (%) 1.5

EMPLOI

Emploi total (milliers) 57 902.4
en % :
Agriculture 18.9
Industrie 19.0
Services 62.1

PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (PIB)

PIB aux prix et taux de change courants (milliard de \$EU) 506.8
PIB par habitant aux prix et taux de change courants (\$EU) 2 831
Croissance annuelle moyenne, en volume, sur 5 ans (%) 1.8
en % du PIB :
Agriculture 9.9
Industrie 38.8
Services 56.7

INVESTISSEMENT

Formation brute de capital fixe (FBCF) en % du PIB 17.8
Croissance annuelle moyenne du rapport en volume sur 5 ans (%) -4.0

SECTEUR PUBLIC CONSOLIDÉ (EN POURCENTAGE DU PIB)

Recettes totales 34.9
Solde budgétaire primaire 4.3
Solde budgétaire -5.1
Dette nette 58.2

INDICATEURS DE NIVEAU DE VIE

Connexions Internet pour 100 habitants (2002) 8.2
Postes de télévision, en pourcentage des ménages (2002) 90
Médecins pour 1 000 habitants (2001) 2.1
Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes (2001) 27

COMMERCE EXTÉRIEUR

Exportations de marchandises (milliards de \$EU) 73.1
En pourcentage du PIB 14.4
Croissance annuelle moyenne sur 5 ans (%) 7.4
Importations de marchandises (milliards de \$EU) 48.3
En pourcentage du PIB 9.5
Croissance annuelle moyenne sur 5 ans (%) -3.5
Réserves officielles totales (million de DTS) 33 049.6
En ratio des importations mensuelles de marchandises 12.2

Résumé

Le Brésil recueille aujourd'hui les fruits de la stratégie de consolidation macroéconomique et des politiques prudentes qu'il a menées. De très importants progrès ont été faits sur la voie de l'assainissement des finances publiques, et la politique monétaire conserve son orientation prospective. 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.

Améliorer la qualité de l'assainissement budgétaire

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.

Améliorer le climat de l'investissement

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.

Renforcer les politiques sociales

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.

La présente Étude a été préparée au sein du Département des affaires économiques par Luiz de Mello et Nanno Mulder, sous la supervision de Silvana Malle.

Les auteurs des principales contributions sont Vinícius Carvalho-Pinheiro (OCDE/DAF) pour la réforme des pensions et Anders Reutersward (OCDE/DELSA) pour les marchés du travail. Paul Conway et Véronique Janod (OCDE/ECO) ont participé au calcul des indicateurs concernant la réglementation des marchés de produits. Mombert Hoppe (OCDE/ECO) a participé à l'Analyse empirique du FUNDEF.

Edmar de Almeida, Armando Castelar Pinheiro, José Guilherme Reis et José Cláudio Linhares Pires ont apporté leurs conseils.

L'assistance technique a été assurée par Anne Legendre et Thomas Chalaux, le travail de secrétariat par Muriel Duluc et Lillie Kee.

L'Étude a été examinée lors d'une réunion du Comité d'examen des situations économiques et des problèmes de développement le 23 novembre 2004.

La présente Étude est publiée sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

Évaluation et recommandations

L'économie brésilienne a amorcé un rebond

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, en conservant la dynamique du processus de réformes, afin que ces perspectives favorables débouchent sur un cercle vertueux alliant amélioration de la confiance et croissance robuste et équitable.

Une croissance de mieux en mieux répartie entre les différents secteurs

Après une période de faible croissance en 2001-02 puis de stagnation en 2003, du fait de l'ébranlement de la confiance en 2002, l'économie a connu au premier semestre de 2004 une vive expansion, beaucoup plus soutenue que ne l'avaient escompté les marchés. Le PIB devrait afficher une croissance de l'ordre de 4½ pour cent en 2004, sous l'effet notamment de la détente monétaire, opérée entre le second semestre de 2003 et le milieu de 2004, et du rétablissement de la confiance. La demande intérieure se raffermi, prenant le relais du commerce extérieur, très dynamique ces dernières années. La consommation privée se raffermie, à la faveur de l'expansion du crédit et du raffermissement du marché du travail. Bien qu'encore élevé dans les grandes villes, le chômage déclaré 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.

Le renforcement des institutions macroéconomiques a soutenu la reprise

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 de 2001 sur le Brésil 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.

En dépit des progrès accomplis au cours de la période récente, la stabilisation macroéconomique doit encore être consolidée

Il sera de la plus haute importance de consolider la stabilisation macroéconomique au cours des années à venir, et les autorités devront y veiller 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 4½ points de PIB pour assurer une diminution régulière de la dette en proportion du PIB, en renforçant la tendance récente qui a permis, selon les estimations, de réduire ce ratio de près de cinq points de pourcentage entre 2003 et 2004. Il serait souhaitable de retenir un objectif plus ambitieux à cet égard – non seulement pour 2004, comme cela a été récemment annoncé du fait de la croissance plus forte que prévu, 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, ce qui permettrait une baisse durable des taux d'intérêt. 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 étrangers. 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 anticipations des marchés ont régulièrement situé l'inflation à l'intérieur de la marge fixée par le gouvernement, malgré des fluctuations des prix des produits de base. 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, consistant par exemple à prendre le ferme engagement d'atteindre l'objectif fixé pour la seconde année sans perdre de vue l'importance de respecter l'objectif de la première année, plus facilement vérifiable, seraient certes souhaitables. Il faudra cependant éviter de modifier trop profondément les mécanismes institutionnels en vigueur pendant le processus de désinflation, en reculant par exemple l'horizon temporel retenu pour la réalisation de l'objectif d'inflation. 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.*

Les principaux impératifs sont d'améliorer la qualité de l'assainissement budgétaire, d'établir un climat plus propice à l'investissement et d'accroître l'efficacité des programmes sociaux par rapport à leur coût

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

- Améliorer la qualité de l'assainissement budgétaire

- Établir un climat plus propice à l'investissement
- Accroître l'efficacité des programmes sociaux par rapport à leur coût.

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 une amélioration plus rapide des niveaux de vie relatifs.

Il faut améliorer la qualité de l'ajustement budgétaire, notamment grâce à des compressions de dépenses, de préférence à des hausses d'impôts

Sur le plan 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 le contexte d'une augmentation des dépenses primaires courantes. Les dépenses non obligatoires ont parfois été réduites par le biais d'un blocage ponctuel des crédits en cours d'exercice, rendant l'exécution du budget plus difficile, compte tenu notamment de la nécessité de prendre en compte des augmentations plus fortes que prévu des engagements. La raison en est 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, jusqu'en 2003, la réforme du régime de sécurité sociale des fonctionnaires a pris du retard par rapport à celle du régime du secteur privé, ce qui a grevé 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 principaux postes de dépenses courantes de manière à améliorer la qualité de l'assainissement budgétaire en cours.*

L'assainissement des finances publiques ouvrira la voie à une réduction de la charge fiscale, déjà lourde au Brésil

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 % 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 révèlent 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, on pourrait encourager un débat 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 impliquerait de reconsidérer l'imposition du revenu des sociétés, notamment la taxe sur les bénéfices nets.*

Il faut remédier aux rigidités à la baisse qui affectent les dépenses courantes

Il semble largement admis que les rigidités qui affectent le budget nuisent à la qualité de l'ajustement budgétaire. Le débat en cours sur les dispositions constitutionnelles qui établissent 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, cependant que l'affectation des transferts fédéraux accroît également les dépenses infra-nationales, faisant du Brésil l'un des pays où les dépenses publiques de santé sont particulièrement élevées 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^{re} à la 8^e 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 sont nécessaires pour asseoir le système de sécurité sociale sur une base financière plus saine

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 % ; 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.*

Il est indispensable d'établir des conditions plus propices à l'investissement pour améliorer le dynamisme et la résilience de l'économie

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 économique 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.*

La capacité d'investissement du secteur public va s'améliorer grâce à l'assainissement budgétaire, et des partenariats entre le secteur public et le secteur privé doivent être encouragés

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 public-privé (PPP), qui jusqu'ici prenaient surtout la forme de contrats de gérance et de concessions, complèteront le cadre

juridique régissant les marchés publics et contribueront par là même à stimuler l'investissement privé, notamment en infrastructures. Les partenariats public-privé 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, 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.

Il est possible d'encourager l'investissement privé en rendant le crédit moins coûteux et plus abondant, ainsi qu'en remédiant aux incertitudes de la réglementation

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 des garanties 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, notamment à l'égard des 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 la poursuite du développement des agences de notation, grâce principalement à un meilleur transfert des informations positives concernant les antécédents de crédit. Le vaste programme de réforme structurelle du gouvernement couvre également la réforme actuellement engagée du système juridique et des initiatives pour encourager le financement des logements, qui peuvent largement contribuer à améliorer la sécurité des droits de propriété en abaissant le coût des emprunts.
- *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, sur la base d'opérations de pleine concurrence et d'adjudications 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 des taux relativement bas du raccordement 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.

Les indicateurs sociaux ne sont pas toujours en rapport avec les dépenses considérables consacrées aux programmes sociaux

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.*

Il importe de réduire les disparités sociales pour atteindre les objectifs fixés par le gouvernement

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.*

Il est possible de mieux cibler les politiques sociales sur les groupes les plus défavorisés en mettant l'accent sur les critères de ressources et en les subordonnant à certaines conditions

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 % du PIB par habitant, soit environ trois fois la moyenne de l'OCDE. Il faut donc se féliciter de ce que les autorités cherchent à mieux amortir les dépenses dans l'enseignement supérieur en ciblant mieux les dépenses fiscales existantes en faveur des 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 résumer, les conditions d'une croissance soutenue sont globalement réunies

Globalement, la présente *Étude* incite à penser que le Brésil recueille aujourd'hui les fruits de la consolidation macroéconomique, favorisée par une orientation économique prudente et par un renforcement des institutions régissant la conduite de la politique macroéconomique. L'ajustement extérieur, déjà considérable, semble devoir se poursuivre et contribuer ainsi à réduire la vulnérabilité de l'économie et à renforcer sa résilience en cas de choc au cours des années à venir. L'ajustement macroéconomique a été difficile mais il porte ses fruits, puisque les conditions d'une croissance soutenue sont globalement réunies. La réaffirmation de l'engagement de probité budgétaire contribuera grandement à favoriser la baisse progressive des taux d'intérêt réels, en élargissant l'éventail des projets d'investissement abordables et des possibilités de croissance. Ces perspectives positives donnent à l'administration fédérale et aux administrations des États et des municipalités une occasion unique d'avancer dans la voie de la réforme structurelle et de s'attaquer à des domaines dans lesquels les progrès se sont jusqu'ici révélés difficiles.

Chapitre 1

Politique macroéconomique : Ouvrir la voie à une croissance soutenue

Ce chapitre examine la performance macroéconomique du Brésil, et passe en revue les principaux impératifs auxquels vont devoir répondre les autorités. L'économie se redresse très vigoureusement et les bases d'une croissance durable semblent globalement être réunies. La poursuite d'une orientation politique prudente est essentielle et doit pour beaucoup au renforcement des institutions, notamment au cadre de ciblage de l'inflation et à la législation relative à la responsabilité budgétaire. L'ajustement extérieur qui se poursuit renforce la résilience de l'économie. L'un des principaux défis que devront relever les pouvoirs publics est d'améliorer la qualité de l'ajustement budgétaire, qui a été essentiellement obtenu par des relèvements d'impôts et une contraction des investissements publics. Ce défi peut être relevé en mettant l'accent sur la rationalisation des dépenses courantes, notamment en poursuivant la réforme de la sécurité sociale, afin de pouvoir tout à la fois assainir les finances publiques et alléger la lourde charge fiscale au Brésil.

Vue d'ensemble et enjeux futurs

Depuis la mise en flottement du real, en 1999, la croissance de l'économie a été irrégulière. Néanmoins, sa résilience s'est améliorée au cours de la période récente grâce à une gestion macroéconomique prudente – s'appuyant sur un renforcement des institutions, avec notamment l'adoption de la loi de responsabilité budgétaire, et un cadre de ciblage de l'inflation pour la conduite de la politique monétaire – et à un ajustement extérieur remarquable, facilité par un régime de change flexible, si bien que le solde des opérations courantes s'est amélioré d'environ 5.5 points de PIB sur la période 1999-2003. Ces évolutions augurent bien de l'avenir, et les perspectives sont effectivement favorables dans la mesure où les conditions d'une croissance durable sont globalement réunies, mais il faudra que de nouveaux progrès soient réalisés, notamment dans la voie de la réforme, afin de permettre au Brésil d'engager fermement un cercle vertueux reposant sur un raffermissement de la confiance et une croissance solide et équitable.

Dans ce contexte, la présente *Étude* examine un certain nombre d'impératifs auxquels le pays est confronté : i) améliorer la qualité du processus d'assainissement des finances publiques; ii) améliorer le climat de l'investissement; et iii) renforcer les politiques sociales. Ces impératifs sont liés les uns aux autres et requièrent une panoplie de mesures destinées à renforcer la résilience de l'économie aux chocs, afin d'ouvrir la voie à une croissance durable dans les années à venir et à une amélioration plus rapide des niveaux de vie relatifs.

L'impératif budgétaire (chapitre 1)

Des progrès notables ont été accomplis sur le plan de l'assainissement des finances publiques. Le gouvernement est parvenu de façon remarquable à respecter ses objectifs budgétaires annuels, même dans des conditions difficiles. Cependant, le niveau élevé de la dette publique reste une source de vulnérabilité, à laquelle les autorités ont cherché à remédier. Il sera donc primordial de consolider la stabilité macroéconomique au cours des années à venir. Sur le plan budgétaire, d'importants excédents primaires seront nécessaires à moyen terme pour amorcer une baisse durable de la dette publique en proportion du PIB. Des progrès considérables ont été réalisés dans le renforcement des institutions régissant la gestion de la dette publique, laquelle devra rester prudente et viser principalement à continuer de rendre les administrations publiques moins vulnérables aux fluctuations du taux de change et des taux d'intérêt. Ainsi, l'évolution de la dette serait moins sensible aux changements d'attitude des marchés. Simultanément, la politique monétaire devra continuer de réagir rapidement aux tensions inflationnistes dans le cadre du système de ciblage de l'inflation, tout en visant une inflation faible et stable à moyen terme. *Dans les circonstances actuelles, la principale tâche des autorités est d'améliorer la qualité du processus d'assainissement budgétaire en cours.* En mettant davantage l'accent sur la rationalisation des dépenses courantes, il est possible de concilier l'impératif d'assainissement budgétaire et la nécessité d'alléger au cours des années à venir les charges fiscales déjà lourdes, qui nuisent à la croissance, et de mobiliser les ressources budgétaires au profit des priorités économiques et sociales de la collectivité.

La nécessité d'améliorer le climat de l'investissement (chapitres 2 et 3)

Le niveau actuel des investissements, notamment dans le domaine des infrastructures, est insuffisant pour soutenir une croissance robuste à moyen terme. Le budget ne laisse guère de marge pour accroître les dépenses d'équipement, et l'investissement privé est découragé par la pénurie de crédit, les coûts d'intermédiation élevés et les incertitudes en matière de réglementation. Il est donc indispensable d'améliorer le climat de l'investissement pour renforcer la croissance et la résilience de l'économie. Le développement des marchés financiers brésiliens va devoir se poursuivre de manière à faciliter l'accès des investisseurs privés à un crédit plus abondant et moins coûteux. Le cadre réglementaire des industries de réseau (électricité, pétrole et gaz, eau et assainissement) devra définir clairement le rôle des pouvoirs publics dans ces secteurs. Des partenariats public-privé devront être encouragés, de manière à répartir de façon adéquate les risques entre les pouvoirs publics et leurs partenaires du secteur privé. À cet égard, le principal enjeu comporte deux volets :

- atténuer les contraintes qui pèsent sur le recouvrement des créances en mettant en œuvre une nouvelle législation en matière de faillite, en encourageant la création de crédit et en réduisant les coûts d'intermédiation;
- réduire les incertitudes en matière de réglementation, notamment dans les industries de réseau.

L'impératif social (chapitre 4)

Les disparités sociales empêchent une répartition uniforme des fruits d'une croissance durable entre les différents groupes qui constituent la société. Des progrès considérables ont été accomplis sur le plan 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. Les pouvoirs publics ont toujours un rôle important à jouer dans ce domaine, en veillant à ce que les résultats obtenus soient à la hauteur des dépenses déjà élevées que le Brésil consacre aux programmes sociaux, notamment aux systèmes de retraite. Dans cette optique, les dépenses publiques à caractère social devront être plus ciblées sur les personnes désavantagées, et les précieuses ressources budgétaires disponibles devront être affectées aux programmes qui seront jugés les plus efficaces par rapport à leur coût et les plus propices à l'accumulation de capital humain. *Le principal impératif à cet égard est de renforcer les politiques sociales qui permettront la poursuite du programme gouvernemental dans ce domaine tout en préservant la discipline budgétaire et en mobilisant la collectivité en faveur des réformes.*

Évolution récente et perspectives

Depuis la mise en flottement du real, en 1999, le Brésil a subi sur le plan de l'offre une série de chocs qui ont eu des conséquences défavorables pour la croissance. Le ralentissement de l'économie mondiale en 2001-02 et l'aggravation des risques géopolitiques font partie des chocs extérieurs. Sur le plan intérieur, la pénurie d'énergie de 2001 a été suivie d'une vive détérioration de la confiance des marchés pendant la période qui a précédé l'élection présidentielle de 2002. La demande intérieure a été peu soutenue en 2001-03, en raison de l'évolution défavorable du marché du travail et de la baisse des salaires réels, mais le secteur extérieur a représenté le principal facteur de croissance au cours de cette période (tableau 1.1 et graphique 1.1). L'investissement privé a été affecté par l'instabilité macroéconomique et les incertitudes de la réglementation dans

Tableau 1.1. Indicateurs économiques de base, 1999-2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Offre et demande					
PIB (en milliards de BRL courants)	973.8	1 101.3	1 198.7	1 346.0	1 556.2
PIB (en milliards d'USD courants)	536.6	602.2	509.8	459.4	506.8
Taux de croissance du PIB (réel, en %)	0.8	4.4	1.3	1.9	0.5
Offre					
Agriculture	8.3	2.2	5.8	5.5	4.5
Industries manufacturières	-2.2	4.8	-0.5	2.6	0.0
Services	2.0	3.8	1.8	1.6	0.7
Demande					
Consommation privée	-0.4	3.8	0.5	-0.4	-1.5
Consommation publique	2.4	1.3	1.0	1.4	1.3
Investissement fixe brut	-7.2	4.5	1.1	-4.2	-5.1
Exportations	9.2	10.6	11.2	7.9	9.0
Importations	-15.5	11.6	1.2	-12.3	-1.7
Finances publiques (secteur public consolidé, en % du PIB)					
Recettes	31.7	32.5	33.9	35.5	34.9
Solde primaire	3.2	3.7	3.6	3.9	4.3
Solde nominal	-5.8	-3.6	-3.6	-4.6	-5.1
Dette nette¹					
En % du PIB en fin de période	48.7	48.8	52.6	55.5	58.2
En % du PIB (moyenne de la période)	53.0	51.1	55.1	65.5	58.7
Balance des paiements (en milliards USD)					
Balance des opérations courantes	-25.3	-24.2	-23.2	-7.6	4.0
En % du PIB	-4.7	-4.0	-4.6	-1.7	0.8
Balance commerciale	-1.2	-0.7	2.7	13.1	24.8
Exportations	48.0	55.1	58.2	60.4	73.1
Importations	-49.2	-55.8	-55.6	-47.2	-48.3
Réerves internationales (brut)	36.3	33.0	35.9	37.8	49.3
IDE (entrées nettes)	28.6	32.8	22.5	16.6	10.1
Encours de la dette extérieure	225.6	216.9	209.9	210.7	214.9
En % du PIB	42.0	36.0	41.2	45.9	42.4
Taux de change et prix					
Taux de change (BRL par USD, moyenne de la période)	1.82	1.83	2.35	2.93	3.07
IPC (IPCA, en %, fin de période)	8.9	6.0	7.7	12.5	9.3
Déflateur du PIB (en %)	5.7	8.4	7.4	10.2	15.0
Taux de chômage (en %) ²	..	..	..	11.7	12.3

1. Par convention, le ratio net d'endettement est défini dans les statistiques brésiliennes en % du PIB en fin de période et non en pourcentage de sa moyenne sur la période.

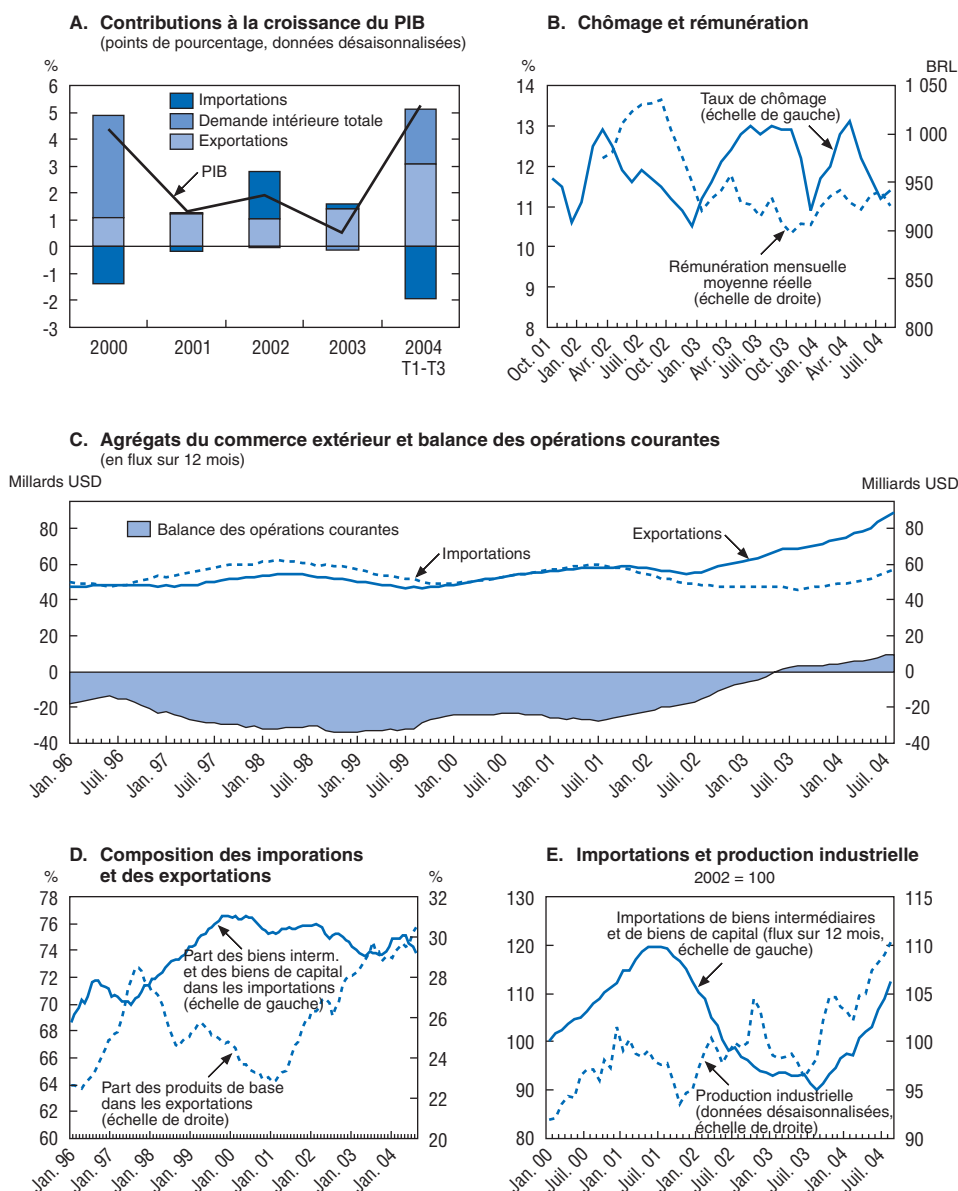
2. Enquête mensuelle sur l'emploi (PME/IBGE), nouvelle méthodologie.

Source : Banque centrale du Brésil, Service fédéral des recettes et IPEA.

certaines secteurs, notamment celui des infrastructures. Sur le plan de l'offre, la production agricole et la production manufacturière destinée à l'agriculture ont bénéficié de la forte augmentation de la demande internationale au cours des deux dernières années.

L'ajustement extérieur a été jusqu'ici remarquable. Les exportations affichent une hausse tendancielle, en particulier depuis le milieu de 2002, contribuant à un redressement du solde des opérations courantes de près de 40 milliards de dollars entre le début de 1999 et le milieu de 2004, ce qui équivaut à plus de la moitié des exportations brésiliennes de 2003. Plusieurs facteurs ont contribué à l'amélioration du commerce extérieur, notamment le maintien d'un taux de change flexible, la poursuite de la croissance des

Graphique 1.1. Indicateurs économiques globaux



Source : IBGE et Banque centrale du Brésil.

exportations de produits manufacturés, une pénétration accrue sur de nouveaux marchés, dont la Chine, et la hausse des prix des produits de base depuis le milieu de 2002. Les produits de base et les matières premières ont représenté environ 30 % des exportations brésiliennes en 2003, contre environ 25 % au début de 1999. Les importations sont restées peu importantes mais se sont accélérées depuis quelque temps, sous l'effet de la reprise de la production industrielle. Les biens intermédiaires et les biens d'équipement continuent de représenter l'essentiel des importations.

Les perspectives sont globalement favorables. Après la reprise du second semestre de 2003, la croissance s'est affermie. Un nouveau recul du chômage et une augmentation des salaires réels vont soutenir la reprise de la consommation privée au cours de la période

à venir, et la demande intérieure devrait de ce fait demeurer le principal facteur de croissance. Les bonnes perspectives devraient continuer d'encourager l'investissement privé. Les exportations vont rester soutenues et le redressement de la demande intérieure assurera une reprise plus équilibrée entre les différents secteurs. Les excédents commerciaux vont sans doute rester importants, en dépit de l'augmentation des importations. Des tensions inflationnistes vont probablement apparaître avec la réduction de la marge de capacité inutilisée. Il sera donc peut-être nécessaire de poursuivre le resserrement monétaire amorcé en septembre 2004 afin de faire converger les anticipations inflationnistes vers les objectifs officiels. Sur le plan budgétaire, les autorités continueront sans doute de mener une politique prudente tendant à dégager des excédents primaires en fin d'année au niveau de l'ensemble du secteur public. Des progrès dans la voie des réformes structurelles seront absolument nécessaires pour assurer une croissance durable, en particulier en améliorant le climat de l'investissement et la résilience de l'économie aux chocs.

Choix des politiques macroéconomiques

Face aux chocs défavorables que le pays a subis, les autorités ont adopté des politiques prudentes sur les plans budgétaire et monétaire. Le respect des règles de responsabilité budgétaire – formalisées par l'adoption de la loi de responsabilité budgétaire en mai 2001 – a renforcé la discipline budgétaire à tous les niveaux d'administration¹. Simultanément, l'adoption d'un cadre de ciblage de l'inflation pour la conduite de la politique monétaire a facilité le processus de désinflation après la mise en flottement du real en 1999 et a permis aux anticipations inflationnistes de converger rapidement vers les objectifs officiels à la suite de chocs négatifs. Ces deux dispositifs institutionnels ont été mis à l'épreuve ces dernières années, avec des résultats positifs, ce qui a permis de mieux cerner les domaines sur lesquels doivent porter les améliorations.

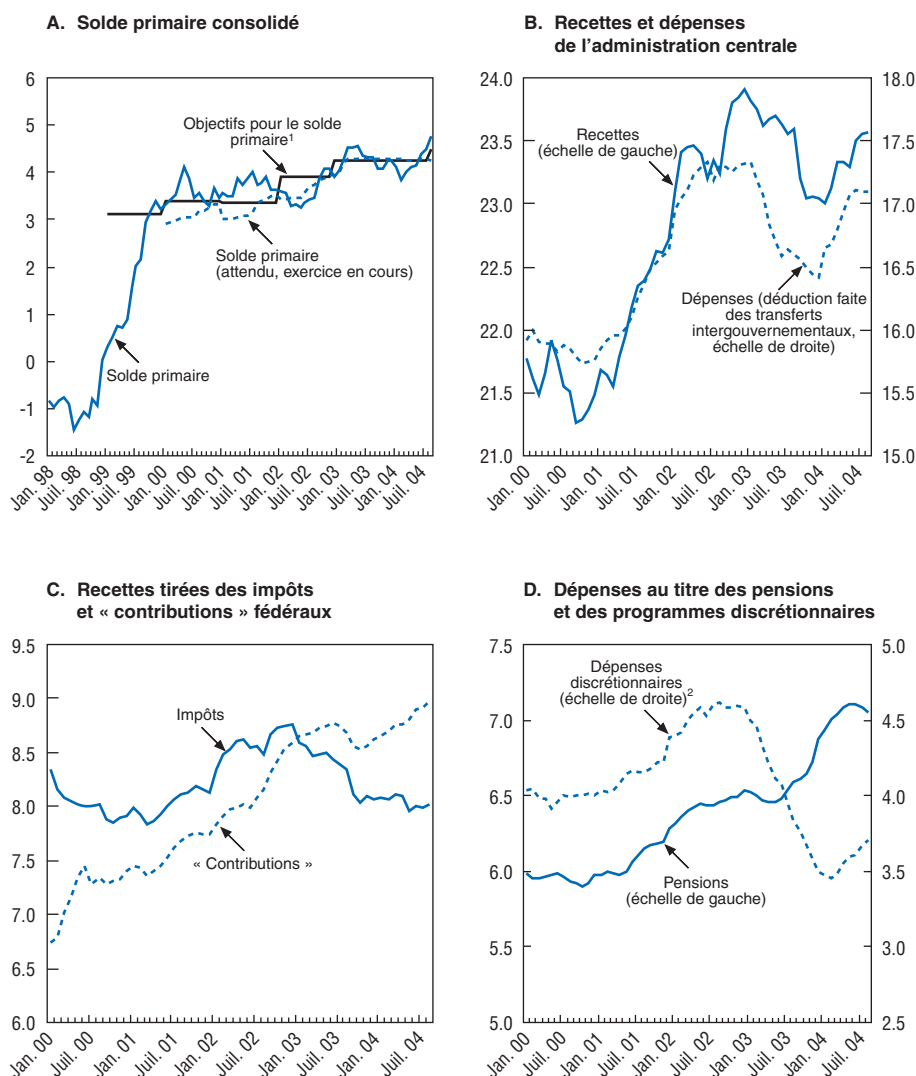
Politique budgétaire

Pérenniser l'assainissement des finances publiques

Les autorités ont vivement réagi à l'évolution de la situation macroéconomique. Elles ont régulièrement revu en hausse les objectifs concernant l'excédent primaire de manière à maintenir le ratio de la dette au PIB sur un sentier d'évolution durable, comme on le verra à l'annexe 1.A1. La situation budgétaire est restée solide, même en période de ralentissement économique, rendant l'effort d'assainissement d'autant plus remarquable. Cette évolution a été rendue possible par une gestion budgétaire prudente à tous les niveaux d'administration, permettant de dépasser régulièrement les objectifs. À cet égard, il faut se féliciter que les autorités soient résolues à résister à toute augmentation du salaire minimum supérieure à l'inflation, qui aurait des conséquences défavorables sur le budget. L'objectif concernant l'excédent primaire consolidé a encore été relevé en 2004 de manière à préserver une partie des recettes exceptionnelles dues à l'évolution de la conjoncture tout en permettant quelques dépenses supplémentaires au titre des investissements en infrastructures, très nécessaires. La confiance dans les institutions macrobudgétaires reste solide, comme en témoigne la concordance persistante entre les anticipations des marchés et les objectifs annoncés en matière d'excédent primaire (graphique 1.2). Cependant, l'assainissement des finances publiques a surtout été le fruit d'une augmentation des recettes, aboutissant à une progression des recettes de l'administration centrale de plus de 2 points de PIB depuis 2000, et d'une compression des

Graphique 1.2. Indicateurs budgétaires

En flux sur 12 mois, en % du PIB



1. Les objectifs sont ceux fixés par l'administration centrale et ses entreprises publiques dans les lois d'orientation budgétaire (LDO) depuis 1999, ainsi que les résultats attendus pour les administrations régionales (États et municipalités) et leurs entreprises publiques, et sont utilisés comme critères de performance dans le cadre des arrangements conclus avec le FMI. Lorsque les objectifs ont été modifiés en cours d'année, c'est le dernier qui est retenu pour l'année civile considérée. Les objectifs sont fixés en termes nominaux et les pourcentages du PIB sont calculés à partir du PIB prévu au moment où les objectifs ont été fixés.

2. Mesurées comme « autres dépenses courantes et en capital ».

Source : Trésor national.

dépenses discrétionnaires, en particulier au titre des programmes d'investissement, et non d'une réduction des dépenses courantes. La stabilisation macroéconomique engagée depuis 1995 a aussi réduit les plus-values fiscales dues à l'inflation. Au niveau consolidé, les recettes ont augmenté de 7 points environ sur la période 1995-2003, pour atteindre près de 35 % du PIB.

Si les autorités ne sont pas parvenues à réduire les dépenses courantes, c'est en partie à cause de rigidités dues dans une large mesure à l'affectation d'une grande partie des recettes. La fixation d'un niveau de dépense minimum obligatoire au titre de plusieurs

programmes constitue une autre rigidité budgétaire (encadré 1.1). L'institution en 1996 d'un niveau de dépense minimum par élève (enseignement primaire et premier cycle du secondaire) a contribué à accroître les taux de scolarité et à réduire les écarts de rémunération au niveau infranational, comme on le verra au chapitre 4. L'amendement constitutionnel de 2000 fixant un plancher pour les dépenses fédérales totales consacrées aux soins de santé (encadré 1.1) a aussi exacerbé les rigidités à la baisse, tandis que l'affectation des transferts fédéraux exerce des pressions à la hausse sur les dépenses infranationales. Simultanément, la pression des dépenses de sécurité sociale s'est accrue et la création de nouvelles dépenses incompressibles, en particulier au titre de l'aide aux personnes âgées, ont exercé des pressions à la hausse supplémentaires sur les dépenses courantes. Comme il n'était plus guère possible de réduire ces dépenses, ce sont les dépenses discrétionnaires, notamment dans le cadre de programmes d'investissement, qui ont été réduites, en particulier depuis le milieu de 2002.

L'assainissement budgétaire, reposant sur des augmentations d'impôts, a eu une incidence défavorable sur l'efficacité du système fiscal. Si les recettes fiscales de l'administration centrale sont restées relativement stables par rapport au PIB, le produit des « contributions » fédérales (prélèvements dont le produit est affecté à certains programmes, à caractère social notamment, mais n'est pas partagé avec les collectivités territoriales) a augmenté régulièrement au fil des ans. Assises à l'origine sur le chiffre d'affaires et la masse salariale des entreprises, ces contributions fédérales ont eu un impact négatif sur la compétitivité du Brésil et ont encouragé les activités non déclarées. Les principales contributions fédérales – PIS/Pasep et Cofins – ont été converties en taxes de type TVA, dès 2002 dans le cas des PIS/Pasep, ce qui a quelque peu atténué le problème. Cependant, les recettes des collectivités territoriales ont aussi accusé une augmentation tendancielle, de l'ordre de 1.5 % du PIB sur la période 1998-2002, ces administrations s'étant elles-mêmes lancées dans un processus d'assainissement budgétaire². Or, les recettes fiscales en proportion du PIB sont déjà plus élevées au Brésil que dans les pays ayant des niveaux de revenu comparables (voir chapitre 4), puisqu'elles s'approchent de la moyenne de l'OCDE et sont près de deux fois plus élevées que dans le reste de l'Amérique latine.

Renforcer la résilience grâce à une meilleure gestion de la dette

En dépit des progrès du processus d'assainissement budgétaire, le fort endettement public demeure une source de vulnérabilité, à laquelle les autorités cherchent à remédier. Des progrès considérables 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 le rôle de la Banque centrale du Brésil (BCB) et du Trésor dans l'émission de titres de la dette publique sur les marchés intérieurs, et à la publication de programmes annuels de gestion de la dette (voir plus loin). Depuis 2002, la BCB n'est plus autorisée à émettre des obligations d'État sur les marchés intérieurs, et elle doit conduire la politique monétaire en utilisant les avoirs du Trésor qu'elle détient en portefeuille. En cas de difficulté budgétaire, la gestion de la dette publique a consisté à réduire les risques de reconduction, par l'émission de titres à plus court terme et donc le raccourcissement de l'échéance moyenne de l'encours de la dette intérieure (graphique 1.3). Face à une demande croissante d'instruments de couverture sur le marché des changes et dans la perspective de l'élection présidentielle de 2002, des titres indexés sur des devises et des instruments de swap sur devises ont aussi été émis. Les autorités ont justifié l'acceptation d'une détérioration des indicateurs de la dette publique

Encadré 1.1. Affectation des recettes et rigidités des dépenses

Au Brésil, les recettes publiques sont souvent affectées à des emplois spécifiques, notamment au niveau fédéral. On estime qu'environ 80 % des recettes fiscales fédérales sont ainsi affectées, contre moins de 60 % en 1988*. C'est le cas des recettes qui doivent obligatoirement être partagées avec les administrations régionales (États et municipalités), ainsi que des fonds spéciaux. Ce partage vise environ 15 % des recettes fiscales fédérales, à savoir principalement les impôts sur le revenu et l'IPI, taxe fédérale sur la valeur ajoutée, qui sont en principe les recettes fiscales les plus dynamiques de l'administration fédérale.

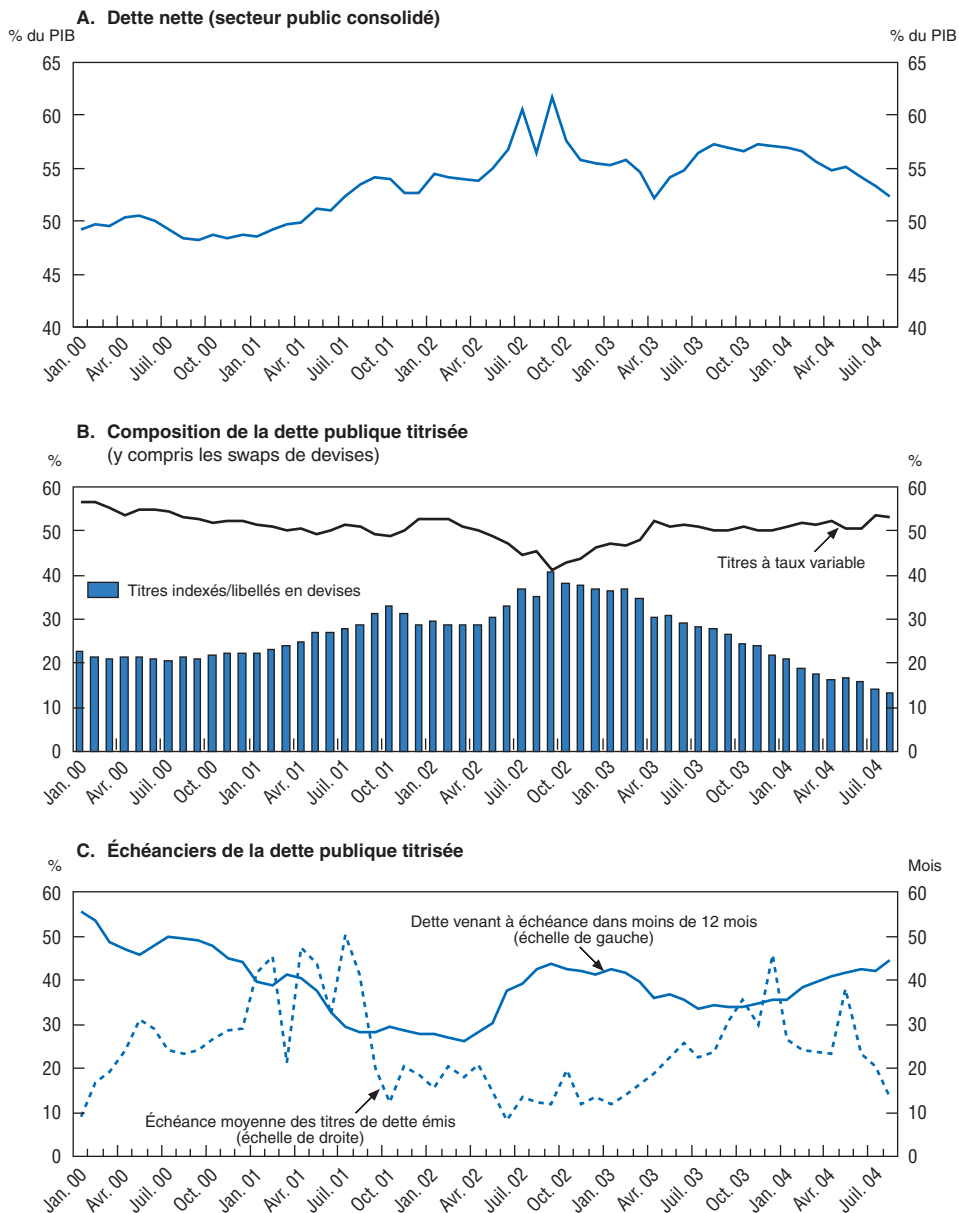
Dans le but d'accroître les recettes fédérales hors transferts obligatoires aux collectivités territoriales, les autorités ont eu plus largement recours à des « contributions », c'est-à-dire des prélèvements assis sur le chiffre d'affaires des entreprises et leur masse salariale (PIS/Pasep, Cofins) et sur les transactions financières (CPMF), dont le produit est affecté à des emplois spécifiques mais n'est pas partagé avec les collectivités territoriales. Les impôts fédéraux sur le chiffre d'affaires ont été convertis en taxes de type TVA, dont le produit reste toutefois affecté au financement de dépenses de santé et de programmes de sécurité sociale, dans le cas de la Cofins, et de programmes en faveur du logement et des travailleurs, dans le cas des PIS/Pasep. Le produit des CIDE-Combustíveis, taxes sur les produits dérivés du pétrole instituées en janvier 2002 en remplacement des taxes implicites sur le compte pétrolier du budget, est également affecté à des programmes concernant les infrastructures de transport et la protection de l'environnement.

Pour atténuer, en partie du moins, ce problème, un accord autorise les autorités fédérales à retenir la part des recettes qui leur revient (*Desvinculação das Receitas da União*, DRU). Ainsi, 20 % des recettes fédérales (hors transferts au profit des collectivités territoriales) sont retenues à la source par l'administration fédérale, ce qui réduit les possibilités d'affectation des recettes au niveau fédéral. Il est actuellement envisagé de mettre en place un mécanisme comparable au niveau des États.

Simultanément, d'importantes rigidités affectent les dépenses au niveau des administrations fédérales et régionales. En vertu de la Constitution, tous les niveaux d'administration doivent affecter une partie de leurs recettes (18 % pour l'administration fédérale et 25 % pour les administrations des États et des municipalités) au financement de dépenses d'éducation. Par ailleurs, les États et les municipalités doivent consacrer respectivement 12 % et 15 % de leurs recettes au financement des soins de santé. Des niveaux de dépenses minimums ont également été institués ces dernières années pour un certain nombre de programmes. Dans le cas des soins de santé, un amendement constitutionnel adopté en 2000 prévoyait une augmentation, en 2000, des dépenses fédérales totales consacrées à la santé de 5 % en termes réels par rapport à leur niveau de 1999, ainsi qu'un ajustement de ce niveau de dépenses en fonction du taux de croissance du PIB nominal sur la période 2001-04. Dans le secteur de l'éducation, un niveau de dépense minimum par élève inscrit dans l'enseignement primaire et dans le premier cycle de l'enseignement secondaire (de la première à la huitième année) a été institué, ce qui oblige l'administration fédérale à en assumer en partie le coût dans les États qui n'ont pas les moyens de respecter le niveau minimum de dépenses fixé à l'échelle nationale. L'institution de ces niveaux de dépenses minimums s'est cependant accompagnée d'améliorations sensibles des taux de scolarisation, comme on le verra au chapitre 4. L'obligation d'ajuster la pension minimum dans les mêmes proportions que le salaire minimum introduit aussi des rigidités à la baisse considérables sur le plan des dépenses.

* Voir ministère de la Planification et du Budget (2003) pour plus d'informations.

Graphique 1.3. Dette publique et indicateurs financiers



Source : Banque centrale du Brésil.

en période de difficulté financière en faisant valoir que les perturbations affectant le marché en pareil cas avaient eu jusque-là un caractère technique et transitoire. Dans ces conditions, la validation des primes de risque exigées par le marché pour reconduire la dette intérieure a eu pour effet d'exacerber la volatilité financière, au lieu de la réduire³. Lorsque les coûts de reconduction de la dette ont atteint des niveaux excessifs, son remboursement a été facilité par le fait que le Trésor disposait de réserves monétaires importantes auprès de la BCB. Cependant, la monétisation partielle de la dette qui en a résulté a accru la liquidité du marché monétaire, ce qui a eu pour conséquence de contribuer à la dépréciation de la monnaie⁴. Il est difficile de résorber cet excès de liquidité par voie de stérilisation lorsque la demande de titres d'État est limitée. Néanmoins, une

fois passées ces difficultés, la détérioration des indicateurs de la dette publique s'est rapidement inversée lorsque le marché s'est raffermi. Pour l'avenir, il importera de tenir compte du fait que la couverture du risque de change par les autorités en cas de difficultés financières risque de dissuader le secteur privé (entreprises privées disposant d'avoirs et de recettes en devises importants, comme les grandes entreprises exportatrices, par exemple) de jouer un rôle plus actif sur ce marché.

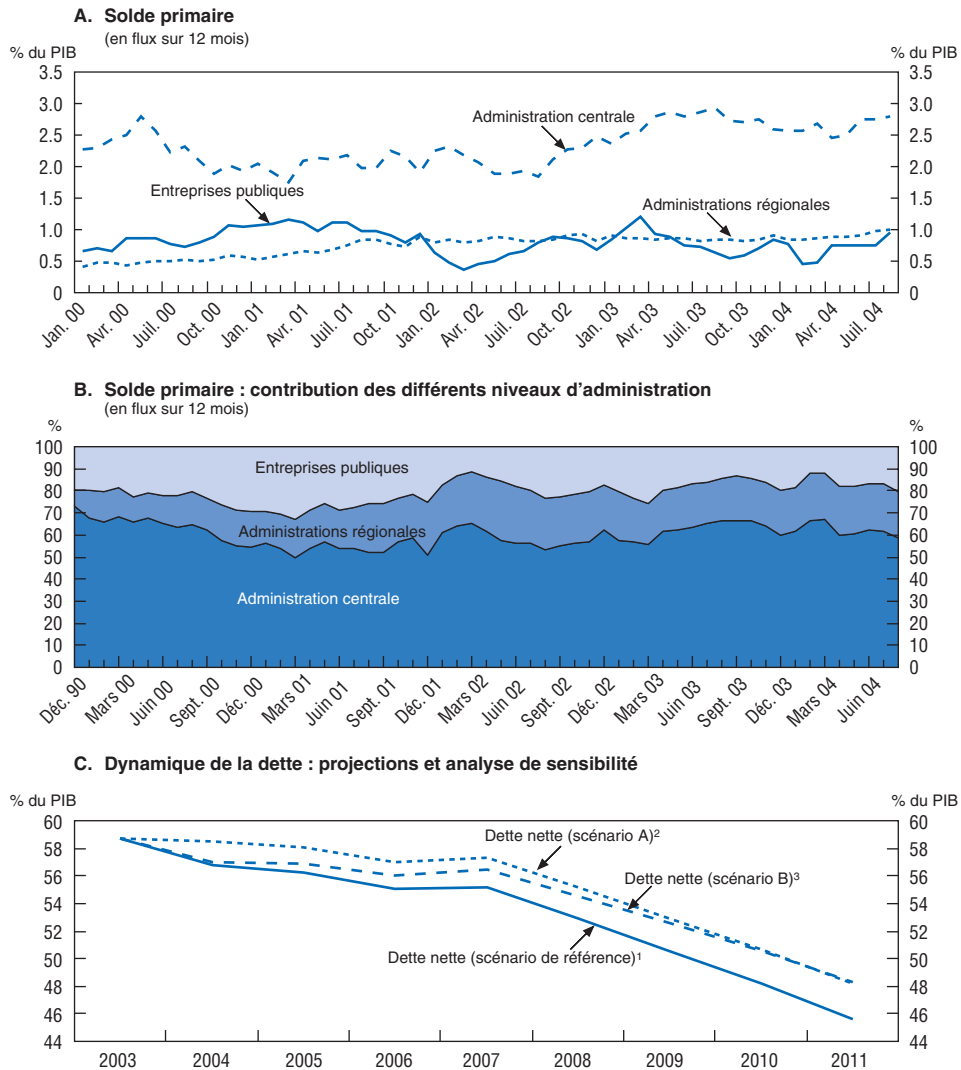
Lorsque les conditions financières se sont révélées favorables, la gestion de la dette publique a consisté à allonger les échéances, en remplaçant les titres à taux flottant par des titres à taux fixe et en réduisant la dette libellée en devises. S'agissant de la dette publique extérieure, les principaux objectifs ont été de consolider la structure par échéances des taux d'intérêt sur les marchés stratégiques s'appuyant sur des repères liquides (dollar, euro, yen) et de diversifier les investisseurs auprès desquels sont placés les titres publics brésiliens. La dette restructurée a été progressivement amortie et des taux de référence à long terme ont été établis de manière à faciliter l'accès des emprunteurs brésiliens aux marchés étrangers, étant donné que les possibilités d'emprunt à long terme sur le marché intérieur sont limitées, comme on le verra au chapitre 2. Les communications avec les marchés se sont également améliorés grâce à la publication, depuis 2001, d'un programme annuel de gestion de la dette (*Plano Anual de Financiamento*, PAF) énonçant les principaux objectifs de la gestion de la dette et fixant des objectifs indicatifs pour l'encours total de la dette et sa composition, entre autres indicateurs financiers. Cela étant, les chocs de ces dernières années ont eu des répercussions sur le taux de change réel et les taux d'intérêt, au point de susciter des préoccupations au sujet de la dynamique de la dette publique, en particulier en période de faible croissance.

Améliorer la qualité de l'assainissement budgétaire

Pour la période à venir, le Brésil devra continuer à dégager d'importants excédents budgétaires primaires pendant plusieurs années afin d'écarter toute inquiétude quant à la dynamique de la dette publique (graphique 1.4). En dépit des progrès accomplis ces dernières années sur le plan de l'assainissement des finances publiques, étant donné qu'une proportion encore importante, quoi qu'en diminution, de la dette publique prend la forme de titres à taux flottants et de titres indexés sur des devises ou libellés en devises, son évolution est excessivement sensible aux modifications des conditions monétaires et aux fluctuations du taux de change. Par conséquent, tout en donnant la priorité aux objectifs concernant l'excédent primaire, il est indispensable d'améliorer la qualité et la viabilité du processus d'assainissement budgétaire. Par ailleurs, il importe de faire en sorte que les politiques publiques soient plus propices à la croissance, en privilégiant de plus en plus un rééquilibrage des mesures fiscales et des programmes de dépenses afin de stimuler le développement du secteur privé. Ainsi, l'enjeu auquel sont confrontées les autorités présente deux aspects.

Premièrement, une compression durable des dépenses publiques (salaires, pensions, consommation publique, etc.) ouvrirait la voie à une réduction de la charge fiscale à moyen terme, une fois que les conditions macrobudgétaires se seront améliorées et que l'assainissement des finances publiques se sera traduit par un recul sensible de l'endettement. Une réduction de la charge fiscale contribuerait à stimuler le développement du secteur privé et à réduire l'ampleur des activités non déclarées. En outre, le processus d'assainissement budgétaire en cours et la nécessité de réagir rapidement à une série de chocs négatifs requièrent une plus grande flexibilité sur le plan budgétaire. Réduire les

Graphique 1.4. **Orientation budgétaire des différents niveaux d'administration et dynamique de la dette publique**



1. Le scénario de référence utilise les prévisions du marché (juillet 2004) pour les principaux paramètres pour 2004-05. À moyen terme, le taux d'inflation reste constant à 4.0 % par an, le taux d'intérêt directeur reste constant à 7.5 % en moyenne annuelle en termes réels, le taux de change reste constant en termes réels à son niveau de 2005 et l'on prévoit un taux réel de croissance du PIB de 3.5 % par an.
2. Sur la base d'une dépréciation permanente du taux de change de 10 % en 2004 par rapport au scénario de référence. Tous les autres paramètres sont les mêmes que dans le scénario de référence.
3. On suppose un taux de croissance du PIB de 3.0 % par an entre 2004 et 2011. Tous les autres paramètres sont les mêmes que dans le scénario de référence.

Source : Banque centrale du Brésil.

rigidités qui affectent les dépenses tout en évitant toute perturbation des services en cas de moins-values de recettes constitue un enjeu extrêmement important pour les années à venir. Dans cette optique, on pourrait envisager d'annuler l'amendement constitutionnel fixant un niveau minimum pour les dépenses fédérales consacrées à la santé, tout en maintenant un seuil pour les dépenses consacrées à l'enseignement primaire et au premier cycle de l'enseignement secondaire au niveau infranational. Il serait en outre souhaitable de pouvoir étendre ce seuil au deuxième cycle de l'enseignement secondaire sans modifier

l'enveloppe budgétaire actuelle, option qui est actuellement à l'étude (voir chapitre 4). Des mesures comme les dispositions actuelles permettant de retenir à la source le produit des impôts fédéraux qui seraient autrement affectés à des emplois spécifiques (DRU) vont dans la bonne direction, mais ont un caractère temporaire. Il faudrait surtout réexaminer les avantages du maintien du système d'affectation des recettes et de seuils de dépenses obligatoires à la lumière de l'impact que les ressources budgétaires correspondantes pourraient avoir en termes de résultats effectifs, notamment dans le domaine social.

Deuxièmement, les dépenses publiques pourraient être davantage ciblées sur les groupes défavorisés, compte tenu du niveau déjà élevé des dépenses consacrées aux programmes sociaux, retraites notamment, et du caractère limité des ressources budgétaires disponibles. Au Brésil, la plupart des dépenses sociales sont consacrées à des programmes d'accès universel, comme l'éducation et les soins de santé, ou de type contributif, comme les retraites. Les programmes de transferts de revenus assujettis à des conditions de ressources, qui privilégient les personnes défavorisées, ne représentent qu'une petite partie du budget social. Cependant, même les dépenses non ciblées pourraient être plus orientées vers les groupes désavantagés. Par exemple, il est tout à fait possible d'opérer des transferts de ressources au sein du budget de la santé en faveur des soins préventifs et de l'assainissement, qui visent avant tout les personnes les plus pauvres, ainsi qu'en témoigne le succès des programmes sociaux de proximité au Brésil. Comme on le verra au chapitre 4, on peut aussi venir en aide aux groupes les plus démunis en réduisant les disparités régionales en matière de services, objectif visé par le FUNDEF dans le domaine de l'éducation. Il est également envisageable de réduire les dépenses publiques consacrées à l'enseignement supérieur au profit de l'enseignement primaire et secondaire.

Établir le budget dans l'optique de partenariats entre secteur public et secteur privé

La rationalisation des dépenses courantes devrait permettre de réaffecter des ressources budgétaires à des investissements publics efficaces par rapport à leur coût, notamment en matière d'infrastructures. Cependant, le secteur privé a lui aussi un rôle à jouer dans le cadre de partenariats public/privé (PPP), comme on le verra au chapitre 3. Le principal enjeu à cet égard est de parvenir à une répartition équitable des risques entre les pouvoirs publics et le secteur privé, tout en garantissant aux partenaires privés que les engagements à long terme seront respectés par les autorités. Il conviendra aussi de préserver la cohérence entre les objectifs budgétaires à long terme et à court terme, étant donné la durée des PPP. Il faut se féliciter des efforts déployés par le Brésil pour mettre en évidence les risques cachés que comporte le système de crédit au logement et il importera à cet égard d'éviter de créer des engagements conditionnels dans le contexte de projets de PPP⁵.

Dans cette optique, il est indispensable de continuer à respecter, à tous les niveaux d'administration, les normes de transparence et les obligations déclaratives énoncées dans la législation relative à la responsabilité budgétaire. Mais il y a encore beaucoup à faire, notamment en termes de standardisation des règles de comptabilisation des PPP dans les comptes budgétaires et des règles d'évaluation des « risques budgétaires » connexes. Conformément aux dispositions relatives à la responsabilité budgétaire, les lois d'orientation budgétaire (LDO) de chaque niveau d'administration comportent une annexe sur les objectifs budgétaires qui contient les informations détaillées sur les dépenses et les recettes, avec des prévisions pour les trois années suivantes⁶. Avant de s'engager dans des PPP, le gouvernement devra évaluer l'impact budgétaire des activités correspondantes pour toute la durée du contrat. L'annexe relative aux objectifs budgétaires pourrait devenir le

principal moyen de diffusion d'informations sur les PPP dans les documents budgétaires, mais les obligations déclaratives édictées par la Cour des comptes sont souvent différentes à un même niveau d'administration et suivant les différents niveaux d'administration, d'où la nécessité de nouveaux efforts de standardisation⁷. Face à ce problème, un projet de loi vise à confier un rôle pilote au Trésor dans la standardisation des règles comptables et des obligations déclaratives. Il importera particulièrement, à cet égard, de faire preuve de vigilance en ce qui concerne la comptabilisation des engagements au titre des projets PPP. En effet, il est tentant de classer des engagements générateurs d'endettement parmi les dépenses courantes dans le but d'échapper aux plafonds d'endettement prévus par la législation en matière de responsabilité budgétaire. L'option consistant à plafonner les dépenses publiques liées aux projets PPP, éventuellement en proportion des recettes courantes nettes, comme l'est déjà le service de la dette en vertu de la législation relative à la responsabilité budgétaire, est également à l'étude.

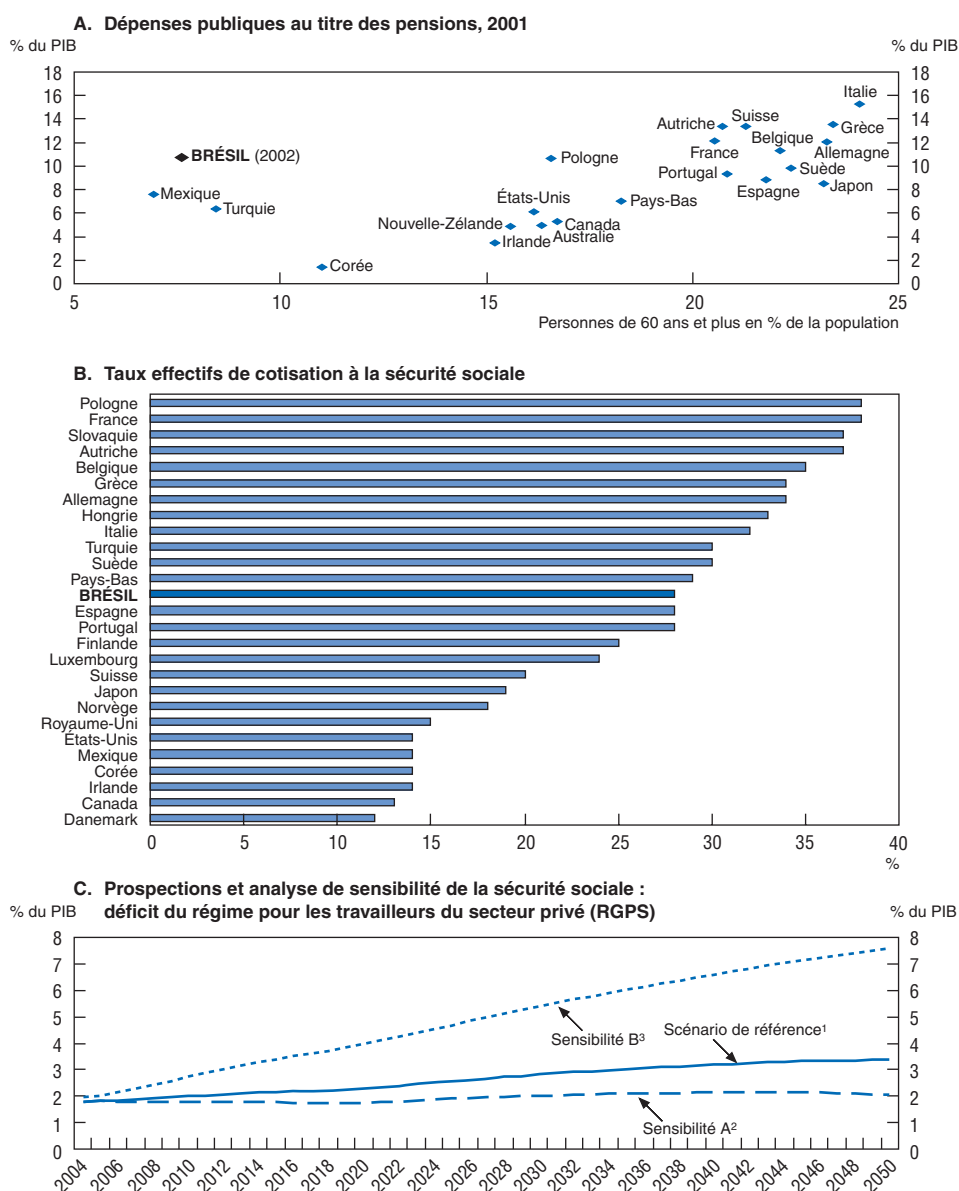
Faire avancer la réforme de la sécurité sociale

Des progrès considérables ont été accomplis dans la voie de la réforme du système de sécurité sociale pour les travailleurs du secteur privé. Cependant, le Brésil affiche déjà des dépenses publiques au titre des retraites (travailleurs du secteur privé et du secteur public confondus) aussi élevées, en proportion du PIB, que des pays dont la population est beaucoup plus âgée (graphique 1.5)⁸. Cette situation impose de lourdes charges à la collectivité. Par exemple, les cotisations patronales de sécurité sociale, qui sont élevées, accroissent les coûts de main-d'œuvre tout en favorisant l'exercice d'activités non déclarées. Comme moins de la moitié de la population active bénéficie de contrats de travail en bonne et due forme, le système de sécurité sociale brésilien est non seulement coûteux, mais il ne protège guère les travailleurs contre le risque de chômage. Le double marché du travail, dans lequel en général les travailleurs du secteur informel reçoivent des salaires plus bas, bénéficient d'une moindre protection sociale et occupent des emplois plus précaires que les autres, soulève aussi des problèmes d'équité, comme on le verra au chapitre 4 (annexe 4.A1).

En dépit des améliorations signalées dans l'*Étude économique* de 2001 sur le Brésil, les réformes de la sécurité sociale n'ont pas éliminé les pressions à long terme qui vont s'exercer sur le budget. D'après des estimations fondées sur un scénario de référence dans lequel le PIB progresse à un rythme de 3.5 % l'an et la valeur réelle des pensions reste constante, le déficit du régime de sécurité sociale des travailleurs du secteur privé (RGPS) atteindrait 3.5 points de PIB en 2050, soit près de deux fois son niveau actuel. Naturellement, ces estimations sont sensibles aux variations du taux de croissance du PIB réel et de la valeur réelle des pensions. À titre d'illustration, si l'économie progressait à un rythme de 4 % l'an sur la période considérée, le déficit du RGPS se situerait à peu près à son niveau actuel d'environ 2 points de PIB en 2050. Si, en revanche, la valeur des pensions était ajustée en fonction de la croissance du PIB au lieu de rester constante en termes réels, et si en conséquence les gains de productivité et les augmentations des salaires réels étaient incorporées aux pensions, le déficit du RGPS atteindrait 7.5 points de PIB en 2050 (avec un PIB augmentant de 3.5 % l'an).

Par conséquent, réduire les pressions budgétaires exercées par le régime de sécurité sociale des travailleurs du secteur privé représente un enjeu important. Il faudrait envisager l'institution d'un âge minimum de la retraite – de préférence identique pour les hommes et pour les femmes – à l'occasion de futures réformes, car l'âge moyen est encore

Graphique 1.5. Indicateurs concernant la sécurité sociale



1. Hypothèses : taux annuel de croissance du PIB de 3.5 % par an en termes réels et pensions indexées sur l'inflation.
2. Hypothèses : taux annuel de croissance du PIB de 4.0 % en termes réels, et pensions indexées sur l'inflation.
3. Hypothèses : taux annuel de croissance du PIB de 3.5 % en termes réels, et pensions indexées sur l'inflation et sur les gains de productivité (1.6 % par an).

Source : Base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales, 2004, et ministère de la Sécurité sociale.

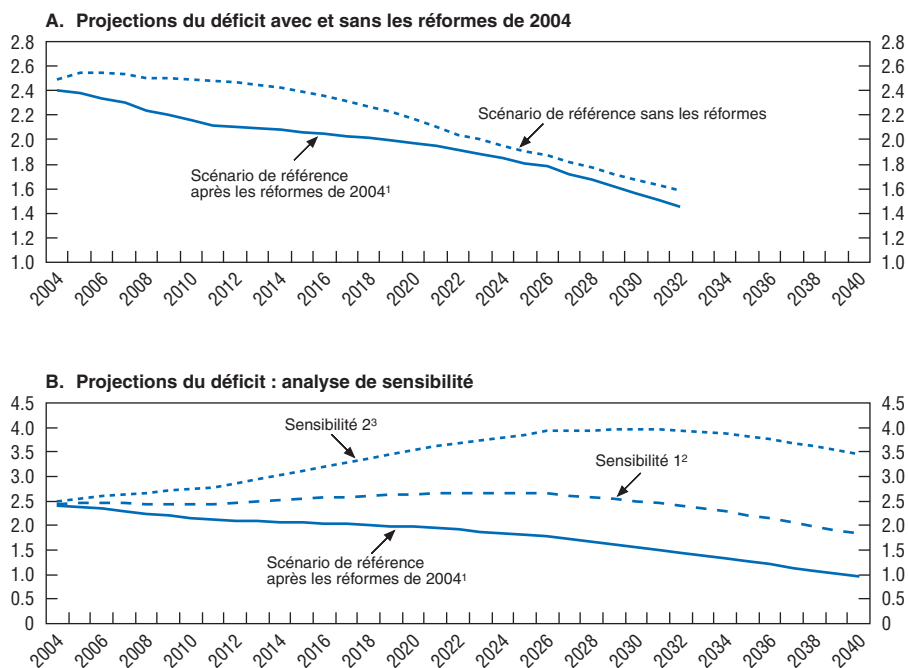
bas⁹. Le lien entre la pension minimum et le salaire minimum pose un autre problème. Il conviendrait de préserver le pouvoir d'achat de la pension minimum grâce à un mécanisme d'indexation, en utilisant de préférence un indice de prix reflétant au mieux la consommation normale du pensionné médian¹⁰. Cependant, l'équivalence actuelle entre la pension minimum et le salaire minimum rend l'équilibre budgétaire global du système de sécurité sociale excessivement sensible à la politique menée en matière de salaire minimum. Elle transfère aussi les gains de productivité réalisés par les travailleurs aux retraités. En outre, les exemptions et les taux de cotisation minorés dont bénéficient les

travailleurs de certains secteurs (éducation, santé, organismes d'assistance sociale et clubs sportifs, entre autres) pourraient être supprimés. De plus, la période de cotisation dont les travailleurs urbains de 65 ans (60 ans pour les femmes) doivent justifier pour bénéficier d'une pension, actuellement de 15 ans, pourrait être allongée. Enfin, il faudrait éviter d'abaisser encore l'âge d'ouverture des droits au programme fédéral de garantie de revenu en faveur des personnes âgées (LOAS). Il a déjà été ramené, en 2003, de 67 ans à 65 ans, ce qui dissuade les travailleurs de participer au RGPS¹¹. Cette tendance va également à l'encontre des réformes mises en œuvre dans le monde entier en matière de retraites.

Une réforme du régime de sécurité sociale des fonctionnaires – dont une description détaillée est donnée à l'annexe 1.A2 – est en cours. Son impact sur l'équilibre actuariel du régime sera limité, car elle concerne essentiellement les droits des nouveaux agents (graphique 1.6). Elle se caractérise en particulier par l'imposition des pensions de retraite des fonctionnaires, ainsi que par la création de caisses de retraite complémentaires. L'économie budgétaire cumulée sur les trente prochaines années est estimée à 6 % du PIB. Le scénario de référence établi par le gouvernement suppose que les pensions et les gains sont indexés sur l'inflation à long terme. Si, en revanche, les pensions augmentent au même rythme que le PIB, le déficit du régime des fonctionnaires fédéraux pourrait atteindre 4 points de PIB en 2032, contre environ 1.5 point de PIB si la valeur réelle des pensions reste constante.

Graphique 1.6. **Projections concernant la sécurité sociale : régime des travailleurs du secteur public**

En pourcentage du PIB



1. Hypothèses : taux annuel de croissance du PIB de 3.5 % en termes réels et pensions indexées sur l'inflation.
2. Hypothèses : taux annuel de croissance du PIB de 3.5 % en termes réels et pensions indexées sur l'inflation et sur les gains de productivité (1.6 % par an).
3. Hypothèses : taux annuel de croissance de 3.5 % en termes réels et pensions indexées sur l'inflation et sur les gains de productivité (3.5 % par an).

Source : Ministère de la Sécurité sociale.

Même avec cette réforme, le régime de sécurité sociale des fonctionnaires continuera de soulever des problèmes. La création de caisses de retraite complémentaire pour les fonctionnaires s'inscrit dans la même optique que les efforts visant à promouvoir l'épargne privée et à réduire les pressions sur le budget, particulièrement sensibles au niveau des collectivités territoriales, mais un certain nombre de questions ne sont pas encore résolues. Il serait souhaitable d'unifier les régimes de retraite des fonctionnaires de l'administration fédérale, des États et des municipalités pour réaliser des économies d'échelle et améliorer la gouvernance. Il importe également de veiller à ce que ces caisses de retraite complémentaire soient assujetties aux mêmes règles prudentielles et opérationnelles que les caisses du secteur privé. Comme on l'observe à l'échelon international, une uniformisation des droits entre les régimes des travailleurs du secteur privé et du secteur public permettrait d'accroître l'équité du système de sécurité sociale en général et la flexibilité du marché du travail (encadré 1.2).

Politique monétaire

Assurer la crédibilité de la politique de ciblage de l'inflation

Le ciblage de l'inflation, adopté au milieu de 1999 après la mise en flottement du real, pose des problèmes particulièrement ardues dans les marchés émergents. Si l'adoption d'une telle stratégie a permis de faire baisser l'inflation par rapport à la période antérieure dans les pays émergents comme dans les pays industriels, nombreux sont les indices qui donnent à penser que, dans les premiers, l'inflation risque davantage de s'écarter de l'objectif central et de dépasser la limite supérieure de la fourchette qui l'entoure¹². Cela tient à des faiblesses institutionnelles générales, ainsi qu'aux effets de la volatilité macroéconomique, qui est plus grande dans les marchés émergents que dans les économies plus matures, du fait souvent d'un manque de résilience aux chocs extérieurs (graphique 1.7).

Depuis que le Brésil applique une stratégie de ciblage de l'inflation, c'est-à-dire depuis cinq ans, l'objectif a été dépassé à trois reprises (tableau 1.2)¹³. Cela s'explique principalement par des chocs négatifs, de source interne aussi bien qu'externe, qui ont affecté l'offre. Le dépassement des objectifs en 2001 et en 2002 est essentiellement imputable aux chocs qu'a subis le taux de change durant cette période, encore que la dépréciation de celui-ci ait eu des répercussions relativement limitées sur les prix, étant donné la faiblesse de la conjoncture à l'époque. D'après les estimations de la BCB, une dépréciation de la monnaie ne se répercuterait que faiblement sur les prix, à hauteur de 15 % au total pour l'année suivant la dépréciation. Ce chiffre est certes supérieur aux estimations correspondantes pour les pays du G7, de l'ordre de 5 %, mais nettement inférieur à celles concernant d'autres pays émergents¹⁴. En 2003, l'objectif a de nouveau été dépassé, principalement à cause de l'inflation inertielle de 2002 consécutive à la détérioration de la confiance des marchés à l'approche de l'élection présidentielle d'octobre.

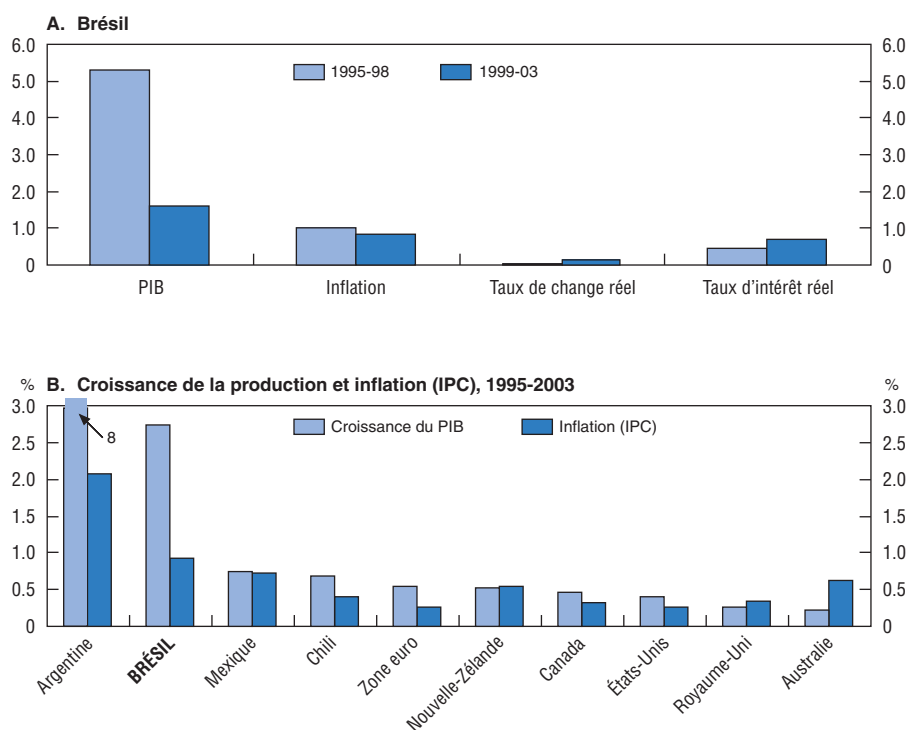
Cependant, en dépit de ces dépassements successifs, la crédibilité du cadre de ciblage de l'inflation semble s'améliorer, au lieu de se détériorer. Le fait que les anticipations inflationnistes aient convergé vers les objectifs fixés pour 2004-05 de façon relativement rapide après la poussée inflationniste de la fin 2002 et du début de 2003 en est l'illustration (graphique 1.8). Les marchés ont apparemment estimé que le dépassement des objectifs avait été dû à des chocs négatifs au niveau de l'offre et que les autorités monétaires avaient visé à remédier aux effets secondaires de ces chocs, tout en laissant s'exercer les pressions inflationnistes directes et en préservant le réalignement initial des prix relatifs. Ces effets

Encadré 1.2. Réforme des régimes de sécurité sociale des fonctionnaires : l'expérience des pays de l'OCDE

Les réformes récemment mises en œuvre dans plusieurs pays de l'OCDE ont eu pour objet d'unifier les régimes de sécurité sociale des travailleurs du secteur privé et des travailleurs du secteur public. Dans certains pays (Finlande, Irlande, Japon, Norvège, Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède et Suisse), les fonctionnaires sont affiliés à un régime de base leur assurant une pension de base, et cotisent à un régime de retraite complémentaire. Aux Pays-Bas, par exemple, depuis 1996, les fonctionnaires ont droit à une pension de base au titre du régime national lorsqu'ils atteignent 65 ans et ont cotisé pendant 40 ans, et ils cotisent obligatoirement à une caisse de retraite complémentaire à prestations définies qui leur verse une pension équivalant à 70 % de leur dernière rémunération. La Suède a réformé son système de retraite en 1997, en fusionnant les régimes des travailleurs du secteur public et des travailleurs du secteur privé et en créant des caisses de retraite complémentaire à prestations définies, auxquelles les travailleurs sont obligés de cotiser. Les prestations versées par ces caisses représentent au maximum 65 % de la rémunération moyenne des cinq dernières années d'activité, l'âge de la retraite est de 65 ans et les pensionnés doivent justifier de trente années de cotisation.

Dans un certain nombre de pays, les fonctionnaires relèvent d'un régime spécial, mais leurs droits ont été uniformisés avec ceux des travailleurs du secteur privé. Dans plusieurs pays (Espagne, États-Unis, Grèce, Italie et Mexique), les pensions ont été plafonnées et des régimes de retraite complémentaire ont été créés. Aux États-Unis, le régime des fonctionnaires fédéraux, à prestations définies, a été réformé en 1982, les nouveaux agents étant affiliés au régime général. Par ailleurs, un plan à prestations définies a été mis sur pied, la pension pouvant atteindre 30 % de la rémunération moyenne des trois dernières années d'activité et l'âge de la retraite étant fixé à 57 ans. Un plan à cotisations définies a également été créé, les fonctionnaires en activité au moment de la réforme ayant la possibilité de s'affilier au nouveau régime. Comme les nouvelles affiliations ont été peu nombreuses (moins de 3 %), les deux systèmes ont jusqu'ici coexisté, couvrant chacun à peu près la moitié des fonctionnaires fédéraux en activité.

Dans d'autres pays, les réformes ont pris du retard mais sont néanmoins en cours. Les fonctionnaires sont encore couverts par des régimes spéciaux en Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Canada, en France, au Luxembourg, au Portugal et en Turquie, et les droits des agents du secteur public demeurent différents de ceux des travailleurs du secteur privé. En Allemagne, les pensions de retraite sont généralement versées après 65 ans et peuvent représenter jusqu'à 75 % de la rémunération moyenne des deux dernières années d'activité, si le fonctionnaire peut justifier de quarante années de service au moins. Depuis 1998, des réformes ont visé à réduire les droits à prestations. En vertu de la réforme récemment adoptée en France, la durée minimum de cotisation a été portée de 37,5 à 40 ans, les prestations représentant 75 % de la rémunération moyenne des six derniers mois d'activité. Ces changements, qui unifient les règles applicables aux travailleurs du secteur public et du secteur privé, seront progressivement mis en œuvre d'ici à 2008, tandis que l'âge minimum de la retraite sera porté de 60 à 62 ans.

Graphique 1.7. **Instabilité macroéconomique**¹

1. L'instabilité est mesurée par le coefficient de variation.

Source : *International Financial Statistics*, FMI; IPEA, et base de données du n° 75 des *Perspectives économiques de l'OCDE*.

Tableau 1.2. **Objectifs d'inflation et résultats, 1999-2006**

	En pourcentage			Inflation effective (IPCA)
	Année en cours			
	Limite inférieure	Objectif central	Limite supérieure	
1999	6.0	8.0	10.0	8.9
2000	4.0	6.0	8.0	6.0
2001	2.0	4.0	6.0	7.7
2002	1.0	3.5	6.0	12.5
2003 ¹	..	8.5	..	9.3
2004 ²	3.0	5.5	8.0	7.6
2005	2.0	4.5	7.0	..
2006	2.5	4.5	6.5	..

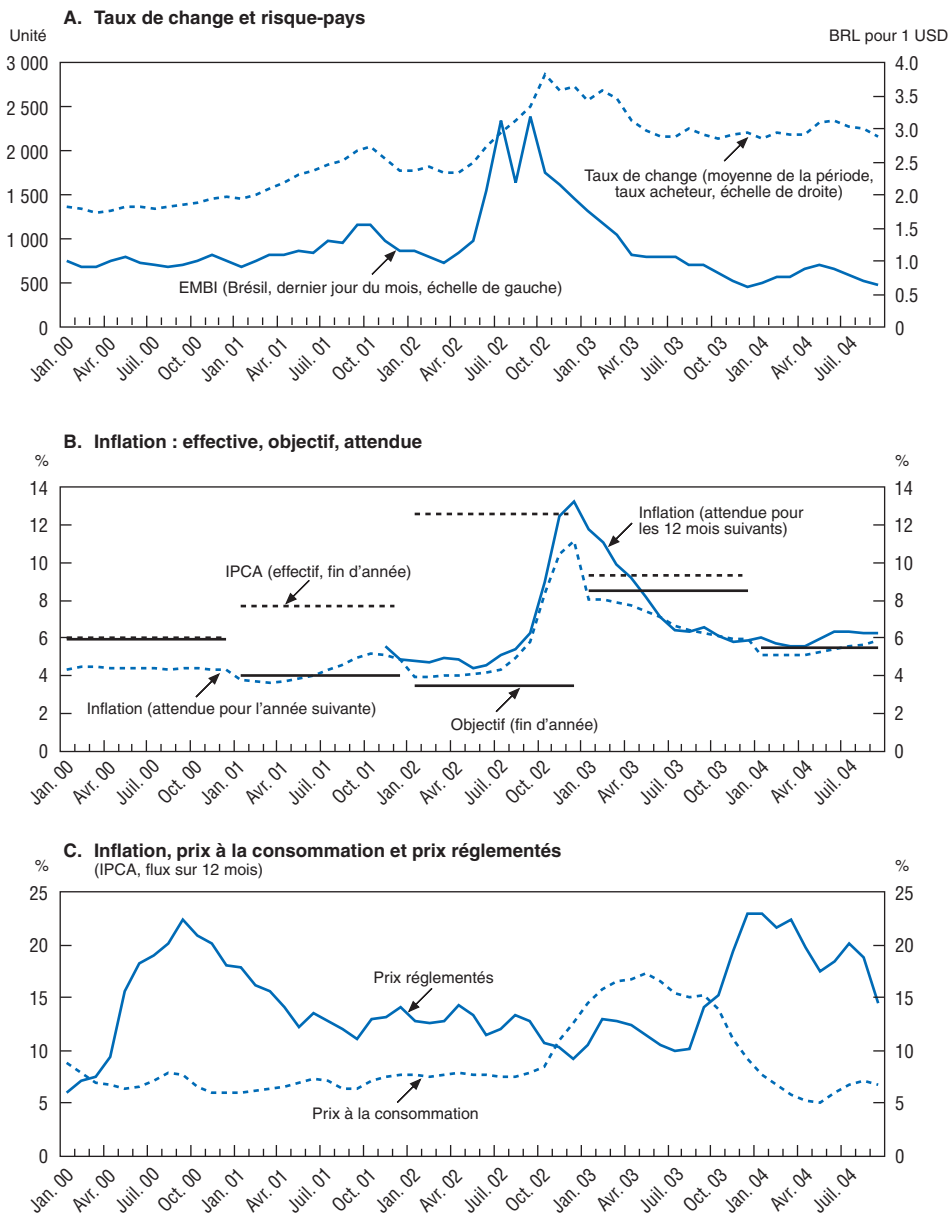
1. Se réfère à l'objectif ajusté fixé en janvier 2003. L'objectif pour 2003 avait été fixé à 3.25 % en 2001 avec une marge de tolérance de +/- 2 points de pourcentage, puis relevé en 2002 à 4.0 %, avec une marge de tolérance de +/- 2.5 points de pourcentage.

2. L'objectif pour 2004 a été fixé en 2002 à 3.75 %, avec une marge de tolérance de +/- 2.5 points de pourcentage.

Source : Banque centrale du Brésil.

ont été pris en compte dans l'ajustement de l'objectif d'inflation en 2003 et en 2004, lorsqu'il est devenu manifeste que les objectifs initiaux ne pourraient être atteints qu'au prix d'une perte de production importante (encadré 1.3). Certes, la crédibilité a manifestement souffert dans un premier temps du dépassement des objectifs en 2001 et par la suite, mais il semblerait que cet effet ait été compensé par l'amélioration de la transparence dans la conduite de la politique monétaire.

Graphique 1.8. Indicateurs de l'inflation



Source : Banque centrale du Brésil.

En adoptant une optique prospective face aux tensions inflationnistes, la BCB a peut-être aussi contribué à réduire l'inflation inertielle après la mise en place du cadre de ciblage de l'inflation¹⁵. L'inertie est généralement forte en période de désinflation, mais il semblerait que l'impact de l'inflation passée sur l'inflation courante se soit atténué au fil des ans¹⁶. L'inflation inertielle a fortement augmenté à la fin de 2002 et au début de 2003, après la dégradation de la confiance provoquée en 2002 par le calendrier électoral, mais elle a diminué ensuite. Le fait que l'inflation semble être devenue moins persistante tend aussi à renforcer, sans pour autant la valider, l'impression que la crédibilité du régime de

Encadré 1.3. L'ajustement des objectifs d'inflation en 2003-04¹

Le mécanisme d'ajustement des objectifs d'inflation pour 2003-04 a tenu compte des effets directs d'un choc au niveau de l'offre sur les prix « administrés » et les prix « libres ». Les prix administrés représentent environ 30 % de l'indice des prix à la consommation (IPCA); certains d'entre eux (électricité, assurance maladie privée et télécommunications) sont indexés sur l'inflation passée en vertu d'arrangements contractuels. Les chocs au niveau de l'offre ont été mesurés par la différence entre la hausse des prix administrés et celle des prix libres. Dans la mesure où seuls les effets directs des réalignements des prix relatifs doivent être pris en compte, la mesure de la hausse des prix administrés est un élément déterminant de l'ajustement des objectifs. Le degré de prise en compte de l'inflation inertielle est un choix politique qui relève des autorités monétaires.

L'objectif d'inflation pour 2003 a été ajusté de la manière suivante (encadré tableau 1.1).

- *Prise en compte des effets directs.* L'objectif d'inflation pour la fin 2003, fixé par le Conseil monétaire national (CMN) en 2002, était de 4 % (+/- 2.5 points). La contribution de la hausse des prix administrés, qui doit être prise en compte, a été estimée à 1.7 %, et donc ajoutée à l'objectif initial, d'où un objectif ajusté de 5.7 %².
- *Prise en compte de l'inflation inertielle.* La BCB a décidé de prendre en compte les deux tiers de la hausse inertielle des prix libres héritée de 2002, estimée à 4.2 %. En conséquence, l'objectif pour la fin 2003 a été ajusté de 2.8 points supplémentaires.

Encadré tableau 1.1. Objectifs d'inflation ajustés, 2003-04

En pourcentage

	2003	2004
Objectif initial	4.0	3.8
Effets directs d'un choc	1.7	1.1
Inflation inertielle à prendre en compte	2.8	0.6
Objectif ajusté	8.5	5.5
<i>Pour mémoire :</i>		
Inflation inertielle estimée de l'année précédente	4.2	1.0
Prix administrés	1.4	0.4
Prix libres	2.8	0.6

Source : Banque centrale du Brésil (2003a).

L'objectif ajusté de 8.5 % a été proposé par la BCB en janvier 2003, alors que le CMN maintenait l'objectif initial fixé en 2002. Des simulations de la perte de production associée à une inflation plus rapide ont révélé que l'adoption de la limite supérieure de l'objectif d'inflation initial pour 2003, à savoir 6.5 %, aurait entraîné une contraction du PIB de 1.6 %³. L'objectif pour 2004 a été ajusté de la même manière.

Utilisant une procédure similaire pour estimer l'inflation inertielle⁴, la BCB a annoncé en septembre 2004 qu'elle viserait un objectif d'inflation de 5.1 % en 2005, à comparer à l'objectif initial de 4.5 % (+/- 2.5 points). Cet ajustement prend en compte les deux tiers de l'inflation inertielle devant être héritée de 2004, estimée à 0.9 %.

Encadré 1.3. L'ajustement des objectifs d'inflation en 2003-04¹ (suite)

1. Voir Banque centrale du Brésil (2003a, 2004a) et Fraga, Goldfajn, et Minella (2003) pour plus d'informations.
2. L'effet inflationniste direct sur les prix administrés, S , a été calculé de la manière suivante : $S = (\pi_{adm} - \pi^*) \omega_{adm} - I_{adm} - E_{adm}$, où π_{adm} et π^* dénotent respectivement la hausse des prix administrés et l'objectif d'inflation, ω_{adm} représente la part des prix administrés dans l'IPCA, et I_{adm} et E_{adm} représentent respectivement les effets, sur les prix administrés, de l'inflation inertielle héritée de l'année précédente et de la variation du taux de change.
3. La BCB utilise un ensemble d'outils de prévision, à savoir des modèles structurels et des modèles autorégressifs vectoriels non structurels (VAR) pour les prévisions à court terme, des indices de l'inflation sous-jacente, des indicateurs avancés d'inflation et des enquêtes sur les anticipations des marchés.
4. Voir Banque centrale du Brésil (2004b) pour plus d'informations.

ciblage de l'inflation s'est améliorée avec le temps. Les anticipations inflationnistes sont aussi devenues moins volatiles, ce qui peut s'interpréter comme une preuve supplémentaire de la plus grande crédibilité du système de ciblage de l'inflation.

L'amélioration de la communication et de la transparence – condition préalable au succès d'une stratégie de ciblage de l'inflation – a contribué à renforcer la crédibilité du système. En présence de chocs négatifs au niveau de l'offre, la communication a visé à indiquer comment la BCB analysait la nature de ces chocs et leur persistance éventuelle, les effets directs que l'on pouvait en attendre sur les prix et les pertes estimatives de production découlant de différents profils de désinflation en fonction de diverses mesures correctives. Bien que le cadre de ciblage de l'inflation ait pour horizon la fin de l'année, la communication a aussi permis de faire connaître les perspectives d'évolution de l'inflation au-delà de la période de référence, allongeant ainsi l'horizon sur lequel les anticipations peuvent s'appuyer. La publication rapide des comptes rendus des réunions du COPOM a aussi contribué à renforcer la communication et la transparence, de même que la publication trimestrielle des *Rapports sur l'inflation*, contenant des informations détaillées sur les paramètres macroéconomiques affectant les perspectives d'évolution de l'inflation. Enfin, en cas de non-respect des objectifs, l'obligation qui est faite au président de la BCB de publier une lettre ouverte au ministre des Finances expliquant les raisons des écarts par rapport à l'objectif officiel et exposant les mesures correctives qui ont été prises et le profil prévu de la désinflation, semble avoir renforcé la responsabilité et la crédibilité du cadre de l'action gouvernementale.

Problèmes soulevés par la volatilité du taux de change et des prix des produits de base

Le ciblage de l'inflation a pour objectif secondaire d'atténuer les fluctuations injustifiées du taux de change, particulièrement prononcées depuis 1999 au Brésil, sans pour autant chercher à maintenir le taux de change à un niveau particulier. Cette approche n'est pas inhabituelle pour les banques centrales qui appliquent une stratégie de ciblage de l'inflation dans les marchés émergents, où les répercussions des mouvements des taux de change sur les prix sont généralement plus marquées que dans les économies plus matures. Par ailleurs, on observe souvent dans les pays émergents des déséquilibres plus importants que dans les pays industrialisés entre les avoirs en devises et les engagements en devises dans le secteur des entreprises, le secteur bancaire et le secteur public, d'où une plus grande vulnérabilité à une interruption soudaine des flux de capitaux et, par conséquent, à des problèmes de bilan. C'est pourquoi la BCB est intervenue périodiquement sur le marché des changes au comptant en utilisant divers instruments,

tout en donnant l'assurance aux opérateurs qu'elle ne cherchait pas à amener le taux de change à un niveau donné. En indiquant clairement que ses interventions sur le marché au comptant visaient à reconstituer les réserves lorsque le marché est défavorable et à assurer la liquidité du marché des changes, la BCB semble être parvenue à dissiper les inquiétudes des opérateurs quant à un éventuel ciblage du taux de change au début de 2004. Ses interventions sur le marché des changes en 2001, face à des problèmes de liquidités, se sont aussi déroulées selon un schéma préétabli et ont été suivies de la diffusion d'informations sur leurs montants et leurs dates¹⁷.

L'augmentation des prix des produits de base soulève d'autres problèmes depuis quelque temps. Les prix des matières premières, et notamment ceux du pétrole, ont fortement augmenté en 2004, exerçant des pressions à la hausse sur les prix de gros. Comme la demande intérieure s'est accélérée dans le courant de l'année, les prix de détail ont été affectés par la hausse des prix de gros. Les prix des services d'utilité publique et d'autres prix « administrés », liés aux prix de gros en vertu d'arrangements contractuels, vont sans doute accentuer la hausse des prix de détail, rendant plus difficile le respect de l'objectif d'inflation pour la fin de 2004 et en 2005. Face à cette situation, la BCB a annoncé en septembre 2004 qu'elle viserait un objectif d'inflation de 5.1 % en 2005, à comparer à l'objectif officiel de 4.5 % (+/- 2.5 points). Elle prend ainsi en compte les deux tiers de l'inflation inertielle héritée de 2004, qui est estimée à 0.9 %, comme on l'a vu dans l'encadré 1.3.

Renforcer le régime de ciblage de l'inflation

Pour la période à venir, le cadre de la politique monétaire pourrait être renforcé de manière à assurer une meilleure résilience macroéconomique aux chocs. Le principal enjeu à cet égard est de mettre en œuvre les mesures nécessaires pour améliorer le cadre de ciblage de l'inflation sans nuire à la crédibilité de la politique économique. L'ajustement à la hausse des objectifs d'inflation pour 2003 et 2004, destiné à tenir compte des effets directs du choc qui s'est produit au niveau de l'offre en 2002, ne semble pas avoir eu d'incidence négative sur les anticipations inflationnistes, ainsi qu'on l'a vu plus haut. Le débat actuel s'est concentré sur deux options : porter à deux ans, au lieu d'un an, le délai pour atteindre l'objectif d'inflation et/ou, de façon plus limitée, viser des objectifs en termes d'inflation sous-jacente, et non en termes de hausse des prix à la consommation.

Le passage d'un objectif annuel à un objectif à moyen terme, qui est la norme dans les pays de l'OCDE menant une politique de ciblage de l'inflation, pourrait être envisagé, encore que ce choix paraisse plus justifié pour les pays où l'inflation est déjà faible et stable et les délais de transmission de la politique monétaire plus longs¹⁸. Dans ce cas, le respect d'un objectif d'inflation annuel exige une orientation plus restrictive de la politique monétaire, qui risque d'accentuer la volatilité de l'économie réelle et des marchés financiers. Dans les économies qui sont souvent sujettes à des chocs, les pertes de production résultant des mesures correctives pourraient également être réduites par un allongement de l'horizon de désinflation. Il convient néanmoins de noter que pour assurer une évolution favorable de l'inflation à la suite de chocs, il faut agir rapidement afin de dissiper les pressions en faveur d'une indexation des prix et des salaires lorsque le niveau de l'inflation apparaît élevé. En fixant un objectif d'inflation pour chaque année civile, le cadre actuellement utilisé au Brésil a l'avantage de renforcer la transparence, et de réduire le risque de conflit temporel entre les différentes mesures prises par les autorités, qui pourrait être d'autant plus sérieux que la désinflation s'étalerait sur une longue période. À

cet égard, le risque qu'une plus grande tolérance à l'égard de l'inflation ait un effet négatif sur la croissance à long terme – hypothèse qui s'appuie sur des données empiriques – ne doit pas être sous-estimé.

Bien que plusieurs pays de l'OCDE ayant adopté une stratégie de ciblage de l'inflation aient choisi de se concentrer sur l'inflation sous-jacente, et sur non la hausse des prix à la consommation, cette option n'est pas sans risque pour le Brésil dans la conjoncture actuelle. Il est important de savoir que la crédibilité de la politique monétaire pourrait s'en ressentir, car le choix d'un indicateur donné de l'inflation sous-jacente est essentiellement arbitraire¹⁹. Surtout, la conjonction de la volatilité du taux de change et des fluctuations des prix des produits de base aboutit souvent à des décalages entre le comportement des prix de gros et des prix de détail, comme on l'a vu plus haut, et entre celui des prix « libres » et des prix « administrés ». Ces décalages ont été particulièrement sensibles à certaines périodes au cours des dernières années. À cet égard, le ciblage d'un indicateur de l'inflation sous-jacente qui exclurait les prix administrés pourrait entraîner une sous-estimation de l'inflation inertielle, car la hausse des prix administrés est généralement plus persistante en raison de l'existence d'une indexation sur l'inflation passée en vertu d'accords contractuels. Ce point est également important parce que, du fait de l'indexation, l'inflation sous-jacente peut être influencée par des fluctuations de prix non inclus dans celle-ci²⁰. Les prix administrés représentent aussi une proportion relativement importante de l'indice des prix à la consommation, si bien que leur exclusion de l'indicateur d'inflation à retenir comme cible est moins justifiée.

Enfin, il serait important d'accorder à la BCB une indépendance officielle sur le plan opérationnel pour renforcer le cadre de ciblage de l'inflation. La BCB semble déjà jouir d'une certaine autonomie opérationnelle dans les faits, même si elle relève administrativement du ministère des Finances. Une indépendance officielle permettrait semble-t-il d'écarter encore davantage la crainte d'interventions politiques dans la conduite de la politique monétaire. Compte tenu de l'opinion largement répandue selon laquelle les banques centrales doivent être autonomes en ce qui concerne l'utilisation des instruments de la politique monétaire, et non la détermination des objectifs de celle-ci, les objectifs d'inflation officiels devraient continuer d'être fixés par l'exécutif²¹. Il serait en outre important de veiller à ce que les administrateurs de la BCB soient nommés pour un mandat de longue durée et soient à l'abri de tout renvoi arbitraire. Pour résumer, s'il est important que les autorités s'engagent de façon résolue, un véritable soutien public et politique en faveur de l'indépendance opérationnelle est déterminant pour renforcer la crédibilité du ciblage de l'inflation.

Assurer la viabilité de l'ajustement extérieur

Dans la mesure où son avantage comparatif est lié à des produits de base dont la demande internationale s'accroît en général lentement et dont l'exportation se heurte à des barrières commerciales sur les principaux marchés consommateurs et à des mesures de soutien des prix, le Brésil avait vu sa part dans les échanges mondiaux diminuer au fil des ans. Cependant, l'adoption d'un régime de taux de change flottant en 1999 a largement contribué à inverser cette tendance. Une réduction progressive des restrictions commerciales au cours des années 90 a aussi contribué à rendre le commerce extérieur plus sensible aux signaux de prix externes et aux variations des prix relatifs. Les droits de douane moyens sont passés de 32.2 % en 1990 à 10.8 % à la fin de juillet 2004. La dispersion tarifaire a également été réduite, revenant de 0-105 % en 1990 à 0-55 % en 2004. Compte tenu de ces tendances, la forte augmentation des exportations au cours des dernières années a réduit la vulnérabilité extérieure grâce à une

amélioration des indicateurs de la dette extérieure (tableau 1.3). Une haute priorité doit donc être assignée à la recherche d'options permettant d'accentuer encore l'ajustement extérieur et d'en assurer la viabilité.

Tableau 1.3. **Indicateurs de l'endettement extérieur, 1999-2004**

En pourcentage

	Service de la dette extérieure/exportations	Service de la dette extérieure/PIB	Paiements d'intérêt/exportations	Dette extérieure/PIB	Dette extérieure/exportations
1999	145.8	13.0	35.6	42.0	469.9
2000	94.6	8.6	31.0	36.0	393.8
2001	86.9	9.9	30.3	41.2	360.6
2002	83.3	10.9	25.3	45.9	349.1
2003	74.1	11.0	21.0	42.4	294.1
2004 ¹	69.5	11.0	18.6	38.9	246.6

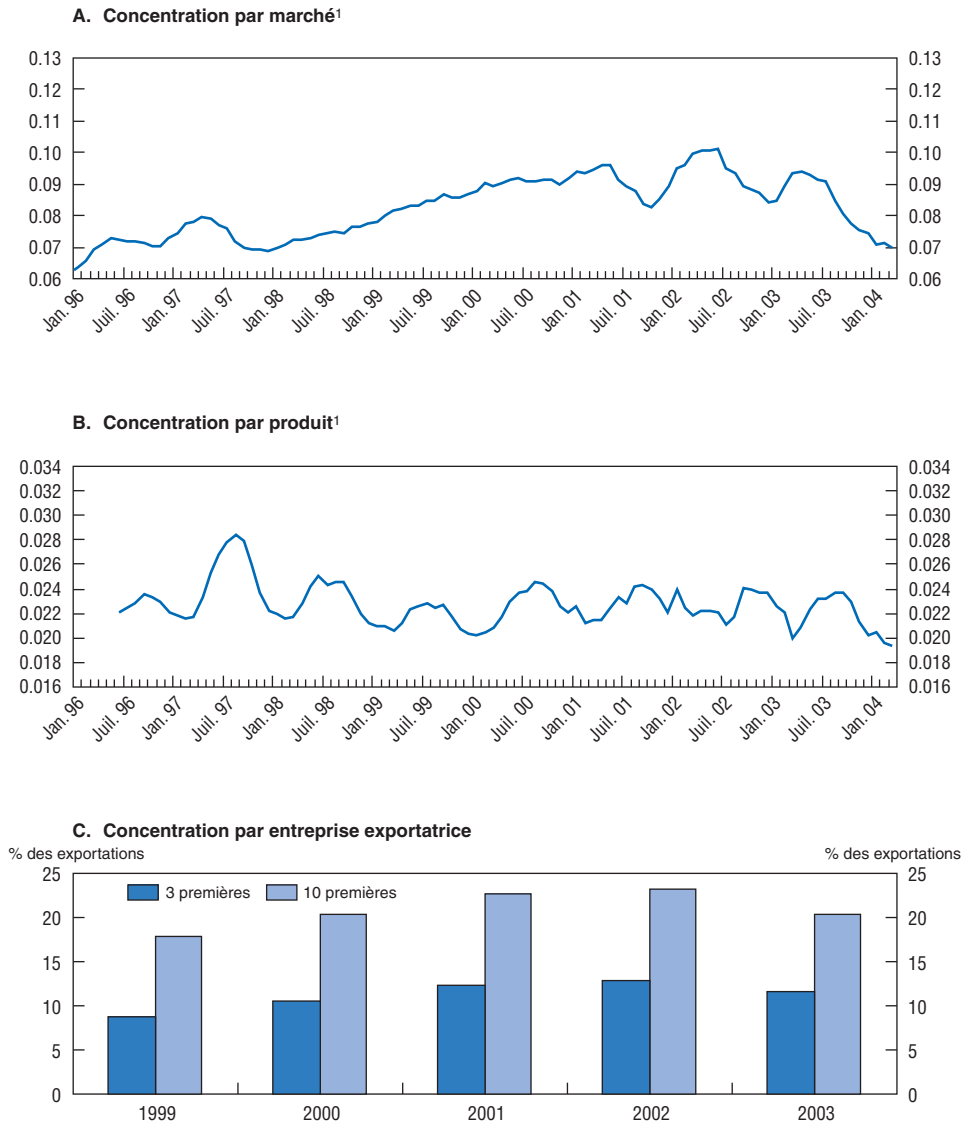
1. Jusqu'à la fin juin.

Source : Banque centrale du Brésil.

Un certain nombre de problèmes peuvent être évoqués. *Premièrement*, la part du commerce extérieur dans le PIB, de l'ordre de 25 % en 2003, s'est accrue de 10 points environ depuis 1995, alors que la moyenne de la zone OCDE se situe aux alentours de 60 % (quelque 30 % pour les pays de la zone euro à l'exclusion des échanges intra-zone et 18 % pour les États-Unis). Les petites entreprises ont commencé à se faire une place dans le secteur exportateur²². Cependant, malgré des améliorations récentes, les exportations restent concentrées dans les grandes entreprises : les dix principaux exportateurs ont représenté environ un cinquième des exportations totales en moyenne sur la période 1999-2003. Par ailleurs, la concentration des exportations par produit a légèrement diminué au fil des ans, en dépit d'une plus grande déconcentration géographique depuis quelque temps, reflétant la pénétration de nouveaux marchés, comme la Chine (graphique 1.9)²³. Il conviendrait de continuer à réduire la bureaucratie douanière et d'améliorer l'efficacité des ports – considérés par les exportateurs comme les principaux obstacles à une expansion des exportations – afin d'améliorer les résultats à l'exportation²⁴.

Deuxièmement, les produits à faible valeur ajoutée représentent encore une part relativement importante des exportations. Cela tient, en partie au moins, au fait que le niveau moyen des droits de douane au Brésil est encore élevé par comparaison avec les pays de l'OCDE (voir chapitre 3). En particulier, bien qu'il ait beaucoup diminué depuis le début des années 90, le niveau de protection accordé à certains secteurs manufacturiers, y compris en ce qui concerne des produits intermédiaires, reste relativement élevé²⁵. De ce fait, l'utilisation de biens intermédiaires importés, plus avancés sur le plan technologique, peut se révéler plus coûteuse pour les producteurs nationaux, ce qui nuit à leur compétitivité extérieure. La réduction des taxes sur les importations de biens d'équipement qui ne sont pas produits dans le pays représente un pas dans la bonne direction. Il conviendrait également de continuer d'atténuer l'impact de la fiscalité sur le coût d'utilisation du capital, à condition que les finances publiques le permettent²⁶. Cela étant, davantage pourrait être fait pour faciliter l'accès des exportateurs aux technologies incorporées aux biens d'équipement et produits intermédiaires importés. La priorité renouvelée qui est donnée à la politique industrielle pour stimuler les exportations est un aspect controversé de la stratégie du gouvernement. À cet égard, pour évaluer différentes options, il faut tenir compte du fait

Graphique 1.9. Indicateurs du commerce extérieur : concentration des exportations



1. Moyenne mobile sur 6 mois. La concentration est définie comme suit : $C = \sum_i \left(\frac{X_i}{X}\right)^2$ où X représente les exportations totales et i les marchés d'exportation ou les produits.

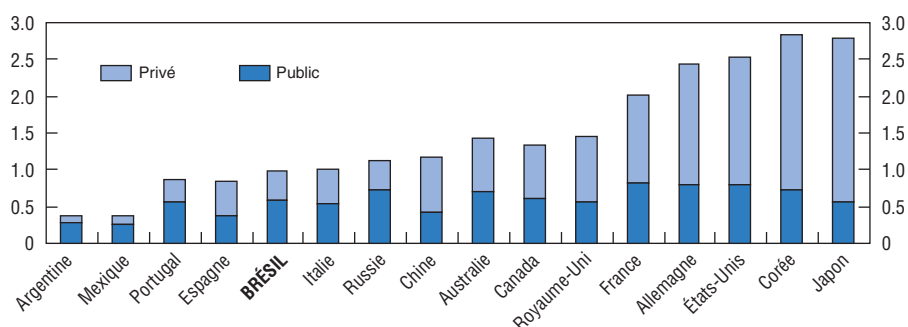
Source : Banque centrale du Brésil; ministère du Développement, de l'Industrie et du Commerce extérieur.

que l'établissement de règles inégales risque non seulement d'entraîner une mauvaise affectation des ressources mais aussi d'inciter les entreprises à la recherche de rentes, ce qui est inéconomique.

Des analyses économétriques concernant les industries manufacturières brésiliennes révèlent par ailleurs que les entreprises étrangères sont plus ouvertes sur l'extérieur que leurs homologues nationales²⁷, ce qui donne à penser que l'investissement direct étranger (IDE) a un rôle important à jouer à cet égard. En rapprochant la production intérieure des chaînes de production mondiales, l'IDE pourrait stimuler les exportations à forte valeur ajoutée en exposant davantage les entreprises nationales à la concurrence internationale et en permettant la diffusion de nouvelles technologies, notamment celles qui sont

Graphique 1.10. Investissement en R-D¹

En pourcentage du PIB



1. 2001 pour la Corée, l'Espagne, le Japon et le Royaume-Uni; 2000 pour l'Australie, le Brésil et l'Italie; et 1999 pour le Mexique.

Source : ministère de la Science et de la Technologie; IBGE; et OCDE, *Principaux indicateurs de la science et de la technologie*, novembre 2003.

intégrées aux biens intermédiaires et aux biens d'équipement plus avancés. Le Brésil applique déjà un régime favorable aux investisseurs en matière d'IDE, comme on le verra à l'annexe 1.A3 et au chapitre 3, et une diversification de ces investissements, qui s'étaient concentrés sur les services d'utilité publique pendant la deuxième moitié des années 90 à la faveur des privatisations, au profit d'un secteur exportateur à plus forte valeur ajoutée pourrait renforcer encore la compétitivité des exportations. Il convient de noter que les transports sont l'un des secteurs dans lesquels l'IDE est soumis aux plus lourdes restrictions au Brésil. Il s'agit là d'une situation que l'on observe dans beaucoup de pays de l'OCDE, qui ont même généralement des régimes plus restrictifs que le Brésil dans ce secteur. En outre, par comparaison avec les pays de l'OCDE, l'IDE bénéficie au Brésil d'un régime relativement peu restrictif dans d'autres secteurs sensibles comme les services financiers, les télécommunications et l'énergie. Enfin, le Brésil consacre une part relativement faible du revenu national à l'investissement en R-D (graphique 1.10)²⁸. Un accroissement des dépenses de R-D, notamment lorsque celle-ci est financée et menée par le secteur des entreprises, pourrait contribuer à améliorer le niveau technologique des exportations brésiliennes. À cet égard, un projet de loi actuellement soumis au Congrès prévoit des incitations et la simplification des formalités administratives pour la création de partenariats entre chercheurs et industrie.

Notes

1. Le cadre institutionnel de la politique budgétaire a évolué au fil des ans. La loi de responsabilité budgétaire, adoptée en mai 2000, est emblématique de ce processus qui fait intervenir tous les niveaux d'administration. Par ailleurs, des instruments ont été mis en place pour renforcer le contrôle de l'administration centrale sur les finances des administrations infranationales. Une place particulière revient à la Résolution 78 du Sénat, de 1998 (remplacée par les Résolutions 40 et 43 du Sénat, de 2001), qui a fixé des conditions plus rigoureuses pour les opérations d'emprunt et de crédit des États, du District fédéral et des municipalités, ainsi que pour l'octroi de garanties. Par ailleurs, certaines mesures spécifiques, comme le programme gouvernemental de 1997 pour la restructuration des banques d'État (PROES) et les accords de restructuration de la dette conclus ces dernières années avec les États et les municipalités, ont en fait subordonné l'octroi d'un soutien financier fédéral en vue de la restructuration de la dette des États et des municipalités à une amélioration de la gestion budgétaire. Voir Fonds monétaire international (2001) et Goretta et Kristensen (2003) pour plus de détails.

2. L'augmentation des recettes des États a aussi été facilitée par la hausse des prix des services d'utilité publique et de l'énergie, qui sont lourdement taxés par les États. Au niveau fédéral, les recettes ponctuelles tirées de l'octroi de concessions et le règlement des impôts dus par les caisses de retraite ont contribué à l'augmentation des recettes fiscales jusqu'en 2001. Aucune recette ponctuelle n'a été encaissée depuis 2003.
3. Voir Blanchard (2004) pour une analyse plus approfondie et des données économétriques.
4. Les opérations d'open-market sont le principal moyen utilisé pour ajuster les liquidités dans le cadre d'un système de ciblage de l'inflation. Les services de la BCB chargés des opérations d'open-market ajustent la liquidité du marché par le biais de prises en pension, en utilisant quotidiennement comme garanties des titres du Trésor et de la BCB pour maintenir le taux d'intérêt effectif de l'argent au jour le jour à un niveau voisin de l'objectif du SELIC (*Sistema Especial de Liquidação e de Custódia*), fixé chaque mois par le Comité de politique monétaire (COPOM). Les facilités permanentes ne sont pas utilisées pour équilibrer l'offre et la demande de réserves bancaires. La BCB effectue des opérations d'open-market directement avec 18 opérateurs intervenant sur le marché primaire, choisis deux fois par an parmi les institutions les plus actives du système financier en fonction de critères de résultats, notamment sur les marchés primaires et secondaires d'obligations d'État. La participation aux adjudications se limite aux institutions financières qui ont un compte auprès du SELIC, système électronique dématérialisé de contrôle et d'enregistrement de toutes les opérations sur les titres émis par l'État sur le marché intérieur. Le courtage électronique a pris un essor considérable avec la mise en place en août 2000 d'un système de courtage des obligations publiques (SISBEX) par la Bourse de Rio de Janeiro (BVRJ). Voir Figueiredo, Fachada et Goldenstein (2002) pour plus de détails.
5. Depuis 1996, de très nombreux engagements de ce type ont été titrisés par le Trésor (STN) et comptabilisés dans les comptes budgétaires sous la forme d'une augmentation de l'encours de la dette. La transformation des engagements latents en dettes explicites dans les comptes budgétaires se poursuit et les autorités cherchent à l'améliorer encore. Comme on le verra ci-après, la Cour suprême a récemment décidé que le gouvernement devait recalculer les prestations de retraite accordées au cours de la période 1994-97, étant donné que le règlement de différends concernant l'indexation de prestations pendant la mise en œuvre du plan de stabilisation monétaire a engendré un passif de 12 milliards de BRL.
6. Il existe au Brésil trois principaux instruments budgétaires : les plans pluriannuels (PPA), les lois d'orientation budgétaire (LDO) et les lois de finance annuelles (LOA). Les obligations déclaratives ont été durcies au fil des ans, l'objectif étant de faciliter le contrôle budgétaire interne ou par le pouvoir législatif ou judiciaire. Voir Fonds monétaire international (2001) pour plus de détails.
7. Les municipalités, qui sont plus de 5 500, sont soumises au contrôle de la cour des comptes de leur État, sauf dans le cas des municipalités des États de Bahia, de Ceará, de Goiás et de Pará, qui ont des cours des comptes spécifiques. Ces quatre États ont aussi des cours des comptes distinctes pour leur propre niveau d'administration (État). Les villes de Rio de Janeiro et de São Paulo sont soumises au contrôle de leur propre cour des comptes municipale.
8. Voir Pinheiro (2004) pour plus de détails. Les dépenses au titre des retraites comprennent les dépenses consacrées aux programmes d'aide sociale et aux pensions rurales.
9. Dans la zone OCDE, l'Autriche et la Grèce sont les seuls pays où l'âge de la retraite est différent pour les hommes et pour les femmes.
10. Dans les régimes par répartition, l'indexation des pensions sur l'inflation passée peut contribuer à améliorer la viabilité des finances publiques si les salaires, et donc les cotisations, augmentent plus rapidement que l'indice des prix à la consommation. C'est ce qui s'est passé au Royaume-Uni, où le taux de remplacement a régulièrement diminué, passant de 22 % en 1981 à moins de 17 % en 1998. Dans d'autres pays de l'OCDE, comme la Finlande, l'Italie et les Pays-Bas, l'indexation des pensions a aussi contribué à réduire les dépenses publiques au titre des retraites.
11. Comme on le verra au chapitre 4, les prestations versées dans le cadre du programme LOAS sont subordonnées à des conditions de ressources et correspondent au versement d'un salaire minimum à une personne âgée vivant dans un ménage dont le revenu par tête est inférieur à un quart du salaire minimum.
12. Voir Fraga, Goldjajn et Minella (2003), et Mohanty et Klau (2004), entre autres, pour une analyse du ciblage de l'inflation dans les économies industrielles et dans les économies de marché émergentes. Voir également Mishkin et Savastano (2001) et Mishkin (2004) pour un examen plus approfondi du ciblage de l'inflation dans les économies émergentes.

13. La responsabilité du respect des objectifs d'inflation annuels fixés par le Conseil monétaire national (*Conselho Monetário Nacional, CMN*) est confiée à la Banque centrale du Brésil. La politique monétaire est mise en œuvre sur la base des décisions prises par le Comité de politique monétaire (COPOM), composé du président de la BCB et de son conseil d'administration.
14. Voir Haussmann, Panizza et Stein (2001), pour une estimation des taux de répercussion dans les marchés émergents.
15. Une analyse économétrique fondée sur l'estimation de fonctions de réaction monétaire pour le Brésil révèle que les estimations ponctuelles du coefficient des anticipations inflationnistes sont supérieures à 1 et significatives d'un point de vue statistique. Voir Minella, Freitas, Goldfajn et Muinhos (2003) pour plus de détails.
16. Minella, Freitas, Goldfajn et Muinhos (2003), à partir de l'estimation d'une courbe d'offre globale pour le Brésil, démontrent que l'estimation ponctuelle de la composante autorégressive est plus basse après le ciblage de l'inflation que pendant la période de faible inflation précédant l'adoption de la stratégie de ciblage de l'inflation.
17. En 2001, la BCB a annoncé qu'elle allait vendre 50 millions de dollars par jour sur le marché au comptant, pour un montant total de 6 milliards de dollars en fin d'année.
18. La Corée a récemment adopté un objectif à moyen terme à horizon de 3 ans.
19. Différents indicateurs de l'inflation sous-jacente sont déjà examinés dans des documents de la BCB, notamment dans les comptes rendus des réunions du COPOM.
20. Voir Schmidt-Hebbel et Werner (2002) pour une analyse plus détaillée. Ces auteurs présentent une analyse économétrique qui révèle que les chocs affectant des prix non inclus dans l'inflation sous-jacente ont un impact prononcé et positif sur celle-ci au Brésil.
21. Voir Bermanke et autres (1999), pour une analyse plus approfondie.
22. Parmi les initiatives destinées à encourager les petites et moyennes entreprises à exporter, on peut citer un programme de garantie (*Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade, FGPC*), administré par la BNDES, et la création d'une Agence de promotion des exportations (*Agência de Promoção de Exportações, APEX*) chargée d'aider les petites et moyennes entreprises à exploiter de nouveaux débouchés. Ces deux initiatives datent de 1997.
23. Voir Banque centrale du Brésil (2003b) pour plus de détails. Les exportations vers la Chine sont passées de moins de 1.4 % des exportations totales en 1999 à 6.2 % en 2003.
24. Voir Confédération nationale de l'industrie (2002) pour plus de détails. Voir aussi Ferraz et Ribeiro (2002).
25. Par exemple, à la fin de juillet 2004, les droits d'importation moyens étaient de 12.8 % sur l'acier, de 17.2 % sur l'outillage et les métaux et de 16.9 % sur le matériel de transport, alors qu'ils étaient seulement de 10.8 % sur l'ensemble des produits.
26. Les autorités ont notamment annoncé en août 2004 une exemption, jusqu'en 2005, de taxes fédérales (IPI, Cofins, et PIS/Pasep) et de droits de douanes pour l'acquisition de machines et outillage destinés aux installations portuaires, ainsi que l'abaissement de 3.5 à 2 % de l'IPI sur les biens d'équipement.
27. Voir Pinheiro et Mesquita (2000) pour plus de détails.
28. D'après des recherches récentes, le rendement de l'investissement en R-D est plus élevé que celui de l'investissement en capital fixe, en particulier pour les pays à bas revenu. Voir Lederman et Maloney (2003) pour plus de détails.

Bibliographie

- Banque centrale du Brésil (2003a), *Carta Aberta do Presidente do BC para o Ministro da Fazenda, Sobre a Evolução da Inflação e da Política Monetária*, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Banque centrale du Brésil (2003b), *Inflation Report (juin 2003)*, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Banque centrale du Brésil (2004a), *Carta Aberta do Presidente do BC para o Ministro da Fazenda, sobre a Evolução da Inflação e da Política Monetária*, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Banque centrale du Brésil (2004b), *Inflation Report*, septembre, Banque centrale du Brésil, Brasília.

- Bernanke, B., T. Laubach, F. Mishkin et A. Posen (1999), *Inflation Targeting: Lessons from the International Experience*, Princeton University Press, Princeton, NJ.
- Blanchard, O. (2004), « Fiscal Dominance and Inflation Targeting: Lessons from Brazil », *NBER Working Paper*, n° 10389, NBER, Cambridge, MA.
- CNI (Confédération nationale de l'industrie) (2002), *Os Problemas da Empresa Exportadora Brasileira*, CNI, Brasília.
- Ferraz, G.T. et F.J. Ribeiro (2002), « Um Levantamento de Atividades Relacionadas às Exportações das Empresas Brasileiras : Resultados de Pesquisa de Campo com 460 Empresas Exportadoras », dans A.C. Pinheiro, R. Markwald et L.V. Pereira (éd.), *O Desafio das Exportações*, BNDES, Rio de Janeiro.
- Figueiredo, L.F., P. Fachada et S. Goldenstein (2002), « Public Debt Management and Open Market Operations in Brazil », *BIS Papers*, n° 11, Document présenté lors d'une réunion de hauts fonctionnaires des banques centrales tenue en décembre 2001, Banque des règlements internationaux, Bâle.
- Fonds monétaire international (2001), *Brazil: Report on the Observance of Standards and Codes, Fiscal Module*, FMI, Washington, DC.
- Fraga, A., I. Goldfajn et A. Minella (2003), « Inflation Targeting in Emerging Market Economies », *Document de travail*, n° 76, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Gali, J. et R. Perotti (2003), « Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe », *CEPR Discussion Paper*, n° 3933, Centre for Economic Policy Research, London.
- Golub, S. (2003), « Measures or Restrictions on Inward Foreign Direct Investment for OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques*, n° 357, OCDE, Paris.
- Goretti, C. et J.K. Kristensen (2003), « La budgétisation au Brésil », *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, vol. 3, n° 1, OCDE, Paris.
- Hausmann, R., U. Panizza et E. Stein (2001), « Why Do Countries Float the Way They Float », *Journal of Development Economics*, vol. 66, n° 2, pp. 387-414.
- Lederman, D. et W.F. Maloney (2003), « R&D and Development », *Policy Research Working Paper*, n° 3024, Banque mondiale, Washington, DC.
- Minella, A., P.S. de Freitas, I. Goldfajn et M.K. Muinhos (2003), « Inflation Targeting in Brazil: Constructing Credibility Under Exchange rate Volatility », *Document de travail*, n° 77, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Ministère du Plan et du Budget (2003), *Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discrecionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal*, Secrétariat fédéral du budget, Brasília.
- Mishkin, F.S. (2004), « Can Inflation Targeting Work in Emerging Market Countries? », Paper presented at an IMF Conference in Honour of Guillermo Calvo, Fonds monétaire international, Washington, DC, 15-16 avril.
- Mishkin, F.S. et M. Savastano (2001), « Monetary Policy Strategies for Emerging Market Countries: Lessons from Latin America », *Journal of Development Economics*, vol. 66, n° 2, pp. 415-444.
- Mohanty, M.S. et M. Klau (2004), « Monetary Policy Rules in Emerging Market Economies: Issues and Evidence », *BIS Working Paper*, n° 149, Banque des règlements internationaux, Bâle.
- OCDE (2004a), *Private Pensions in Brazil*, DAFPE/AS/PEN/WD(2004)12, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *National Treatment of Foreign-Controlled Enterprises including Adhering Country Exceptions to National Treatment*, OCDE, Paris.
- Pinheiro, A.C. et M.M. Mesquita (2000), « O Perfil dos Exportadores Brasileiros de Manufaturados nos Anos 90 : Quais as Implicações de Política? », *BNDES Working Paper*, n° 80, BNDES, Rio de Janeiro.
- Pinheiro, V.C. (2004), « Reforma da Previdência : Uma Perspectiva Comparada », dans F. Giambiagi, A. Urani et J. Reis (éd.), *Reformas no Brasil*, Nova Fronteira, Rio de Janeiro.
- Schmidt-Hebbel, K. et A. Werner (2002), « Inflation Targeting in Brazil, Chile, and Mexico: Performance, Credibility, and the Exchange Rate », *Document de travail*, n° 171, Banque centrale du Chili, Santiago.

ANNEXE 1.A1

Estimer une fonction de réaction budgétaire pour le Brésil

La présente section vise à estimer, en utilisant un modèle type de réaction budgétaire, la mesure dans laquelle l'orientation de la politique budgétaire, mesurée par le solde budgétaire primaire, est affectée par l'endettement. La principale hypothèse à vérifier est celle selon laquelle le gouvernement ajusterait le niveau de l'excédent budgétaire primaire en réponse aux variations de l'endettement pour assurer la viabilité de la dynamique de la dette au fil du temps. Il est maintenant habituel de vérifier cette hypothèse en régressant l'excédent primaire sur la dette publique, définis l'un et l'autre en pourcentage du PIB, tout en contrôlant d'autres déterminants de l'orientation budgétaire. Une augmentation du coefficient d'endettement est généralement associée avec une augmentation de l'excédent primaire. Parmi les contrôles types figurent l'écart de production ou écart conjoncturel (pour représenter l'incidence du cycle conjoncturel sur le budget, en fonction de l'ampleur des stabilisateurs automatiques) et l'inflation (pour tenir compte des chocs sur les recettes de seigneurage)¹.

Les variables utilisées dans l'analyse économétrique sont les suivantes. L'excédent primaire est défini comme le besoin d'emprunt (assorti d'un signe négatif) de chaque niveau d'administration – secteur public consolidé, administration centrale, États et municipalités, et entreprises publiques (tous les niveaux d'administration) – accumulé sur les 12 mois précédents en pourcentage du PIB. L'encours de la dette publique est défini en termes nets à la fin de la période de référence en pourcentage du PIB. L'écart de production ou écart conjoncturel est défini par l'écart du PIB réel par rapport à sa tendance corrigée du filtre de Hodrick-Prescott (HP). L'inflation est définie par l'indice IPCA. On dispose grâce à la BCB de données mensuelles pour toutes les variables pour la période allant de janvier 1995 à mars 2004².

L'estimation de la fonction de réaction budgétaire donne à penser qu'il existe une forte réaction positive de l'excédent primaire consolidé aux variations de la dette (tableau 1.A1.1). Dans le cas de l'administration centrale, les excédents primaires des administrations régionales et des entreprises publiques figurent également parmi les variables de contrôle. D'après les résultats de la régression, une baisse de l'inflation va de pair avec une augmentation de l'excédent primaire au niveau des administrations publiques consolidées et de l'administration centrale, mais non pas aux seuils de signification classiques, peut-être en raison des efforts menés simultanément pour faire reculer l'inflation et assainir les finances publiques au cours de la période considérée. L'écart de production est affecté d'un signe positif, ce qui laisse penser qu'une récession conjoncturelle va de pair avec une réduction du solde primaire consolidé, mais là encore, à un seuil de signification particulier.

Tableau 1.A1.1. **Brésil : Fonctions de réaction budgétaire**¹

Variable dépendante : Excédent primaire en pour cent du PIB

	Secteur public consolidé	Administration centrale
Excédent primaire (variable retardée)	0.90*** (0.018)	0.89*** (0.043)
Coefficient d'endettement (variable retardée)	0.03*** (0.006)	0.02*** (0.005)
Écart de production (variable retardée)	0.02 (0.010)	0.04 (0.008)
Inflation (variable retardée)	-0.04 (0.003)	-0.02 (0.002)
Excédent primaire (administrations régionales) ²		0.01 (0.128)
Excédent primaire (entreprises publiques) ²		0.01 (0.104)
Constante	-0.71*** (0.146)	-0.12*** (0.170)
R ² ajusté	0.98	0.96

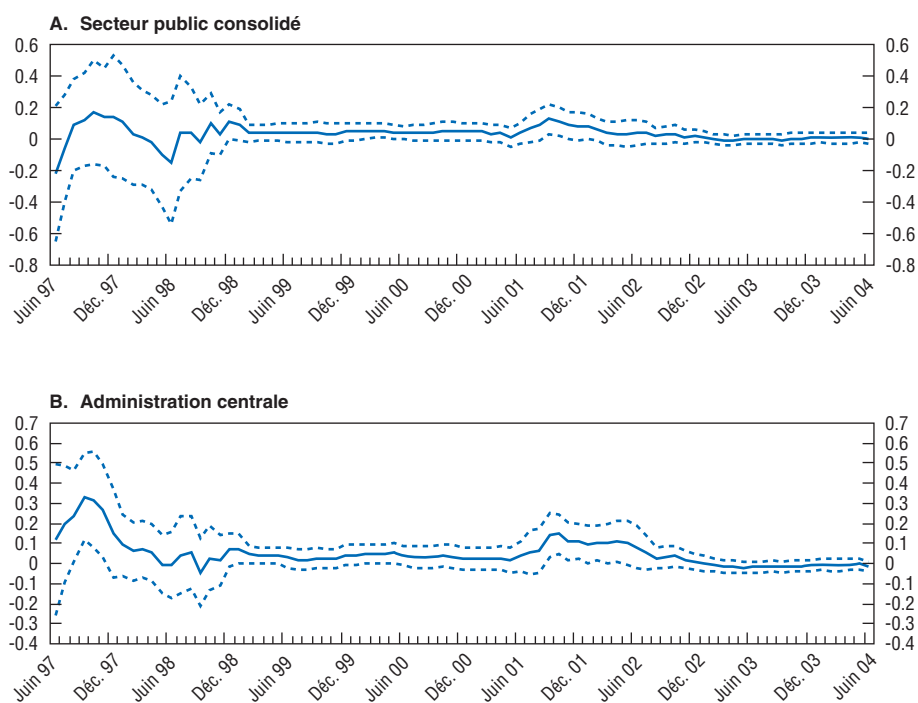
1. Toutes les équations ont été estimées par la méthode des moindres carrés. Les erreurs types sont indiquées entre parenthèses. Le seuil de signification statistique de 1 % est indiqué par ***. L'échantillon couvre la période janvier 1995-juin 2004 (114 observations).

2. Les « administrations régionales » désignent les États et les municipalités, et les « entreprises publiques » couvrent tous les niveaux d'administration.

Source : Calculs de l'OCDE.

Pour déterminer si la réaction de la politique budgétaire à l'endettement a évolué au fil des ans, on a également estimé des fonctions de réaction budgétaire à horizon mobile pour des périodes de 30 mois à l'intérieur de la période retenue, à partir de la période janvier 1995-juillet 1997 (graphique 1.A1.1). Les résultats donnent à penser que l'orientation budgétaire est devenue plus réactive à l'endettement au niveau du secteur public consolidé, particulièrement après la mise en flottement du *réal* en janvier 1999. Cette réactivité semble cependant s'être affaiblie depuis le milieu de 2002, tant au niveau du secteur public consolidé qu'à celui de l'administration centrale. Ce dernier résultat doit cependant être interprété avec prudence parce que les paramètres estimés pour les périodes récentes sont affectés par l'instabilité des séries de la dette liées à la dégradation du contexte macroéconomique dans la période précédant l'élection présidentielle. Plus importante encore, la réactivité à l'endettement paraît s'être stabilisée avec le temps, comme en témoigne le resserrement des erreurs types depuis le début de 1999. On peut ainsi conclure à première vue que le maintien de forts excédents primaires tant au niveau de l'administration centrale qu'au niveau du secteur public consolidé est devenu plus crédible.

Graphique 1.A1.1. **Fonctions de réaction budgétaire : équations à horizon mobile**¹
Réaction de l'excédent primaire à l'endettement



1. Sur la base des coefficients estimés du ratio d'endettement retardé indiqué au tableau 1.A1.1. Les lignes en pointillés définissent un intervalle de confiance de +/- deux erreurs types. L'échantillon couvre la période allant de janvier 1995 à juin 2004.

Source : Calculs de l'OCDE.

Notes

1. Voir Gali et Perotti (2003), par exemple, pour plus d'informations sur l'estimation des fonctions de réaction budgétaire.
2. Les tests classiques donnent à penser que toutes les variables ont des racines unitaires lorsqu'elles sont exprimées sous forme de différences premières, ce qui justifie leur inclusion dans les fonctions de réaction budgétaire exprimées en niveaux.

ANNEXE 1.A2

Le système de sécurité sociale du Brésil : réformes récentes

Réformes récentes

Jusqu'à présent, la réforme de la sécurité sociale au Brésil a visé à simplifier le « premier pilier » du système (régime public obligatoire par répartition) et à développer le « troisième pilier » (régime d'épargne individuelle volontaire complémentaire), sans créer un « deuxième pilier » de plans d'épargne individuelle obligatoires¹. La réforme du régime des travailleurs du secteur privé (RGPS) a visé à durcir progressivement les conditions d'éligibilité, à réduire les taux de compensation, et à élargir la part de la population couverte par la sécurité sociale. Plus récemment, des efforts de réforme ont également porté sur les régimes de sécurité sociale des fonctionnaires (à tous les niveaux d'administration) en normalisant les droits des nouveaux personnels recrutés et en procédant à des modifications des paramètres pour les travailleurs en service actif². Le développement de fonds de pension complémentaires volontaires a été également encouragé. En revanche, bon nombre de pays d'Amérique latine ont imité le modèle chilien de privatisation de la sécurité sociale et/ou mis en place une forme ou une autre de régime obligatoire capitalisé de sécurité sociale³.

Le coût budgétaire de la sécurité sociale varie selon les régimes (tableau 1.A2.1). Le déficit combiné des régimes des travailleurs du secteur public, y compris les fonctionnaires de l'État fédéral, des États et des municipalités, ainsi que les forces armées et la police, est supérieur à celui du régime des travailleurs du secteur privé. Le régime du secteur public couvre également une partie relativement mieux nantie de la population, comme on l'a vu au chapitre 4.

Tableau 1.A2.1. Brésil : Déficit de la sécurité sociale, 1999-2003

En pour cent du PIB

	1999	2000	2001	2002	2003
Total	3.9	3.9	4.0	4.2	4.8
Régime des travailleurs du secteur privé (RGPS)	1.0	0.9	1.1	1.3	1.7
Travailleurs urbains	0.0	0.0	0.0	0.2	0.6
Travailleurs ruraux	1.0	0.9	1.1	1.1	1.2
Régime des travailleurs du secteur public	2.9	2.9	2.9	3.0	3.0
État fédéral (RJU)	1.7	1.8	1.8	1.6	1.8
États et municipalités	1.1	1.1	1.1	1.3	1.3

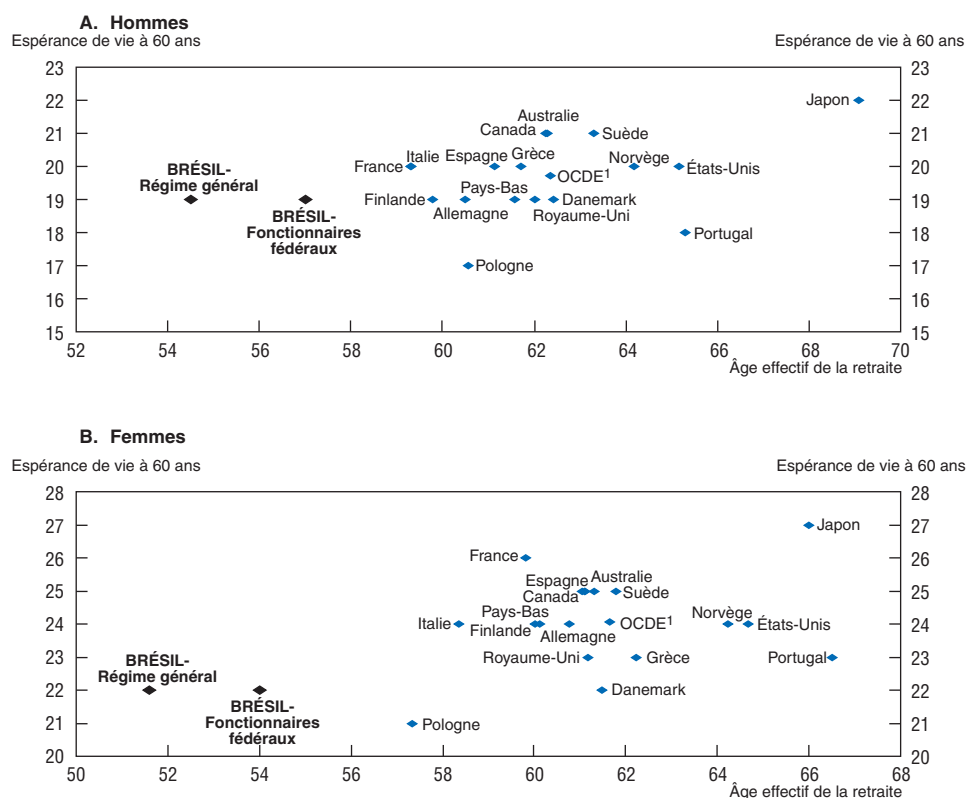
Source : Ministère de la Sécurité sociale.

Le régime de sécurité sociale des travailleurs du secteur privé (RGPS)

Depuis 1998, les réformes apportées au RGPS ont visé à améliorer la collecte des cotisations de sécurité sociale, à étendre la couverture du régime et à réduire l'écart entre les cotisations et les prestations. La retraite anticipée a été progressivement éliminée, ainsi que les privilèges particuliers dont bénéficiaient certaines catégories professionnelles. Le calcul des droits à prestations a été également remanié. La nouvelle formule prévoit des incitations à reporter le départ en retraite parce que le taux de remplacement a été réduit, et s'accroît progressivement avec chaque année d'activité supplémentaire⁴. À la suite de ces réformes décrites plus en détail dans l'*Étude économique* que l'OCDE a consacrée en 2001 au Brésil, l'âge moyen de la retraite est passé de 48,9 ans en 1998 à 54,1 ans en 2001 pour ceux qui partent conformément à la nouvelle règle⁵.

Malgré ces améliorations récentes, l'âge moyen de la retraite est encore relativement faible au Brésil comparativement aux autres pays de l'OCDE. L'absence d'un âge minimum pour la retraite, contrairement à ce que l'on observe ailleurs, contribue à ce résultat⁶. Bien que l'âge moyen de la retraite soit plus faible au Brésil qu'ailleurs, l'espérance de vie à l'âge de 60 ans est plus élevée que dans les pays membres d'Europe orientale, et elle est comparable à la moyenne des pays de l'OCDE apparaissant au graphique 1.A2.1. En conséquence, les prestations de

Graphique 1.A2.1. **Espérance de vie et âge effectif de la retraite**



1. Moyenne des pays de l'OCDE figurant sur le graphique.

Les données se réfèrent à 1993-98 pour l'Allemagne, la Grèce, l'Italie et les Pays-Bas; 2004 pour le Brésil et 1994-99 pour tous les autres pays.

Source : Scherer (2001), « Age of withdrawal from the labour market in OECD countries », *Labour Market and Social Policy Occasional Papers*, n° 49, Paris; et ministères de la Sécurité sociale et du Budget et du Plan.

retraite sont versées au Brésil pendant environ 25 ans, alors que dans les pays de l'OCDE, les retraités touchent une pension pendant une vingtaine d'années, ce qui se traduit par des tensions financières supplémentaires sur le système brésilien de sécurité sociale.

Le système de sécurité sociale peut être affecté par des décisions de justice se traduisant par des engagements conditionnels et/ou entraînant l'examen de projets de réforme. Récemment, la Cour suprême a demandé au gouvernement de recalculer les prestations de retraite accordées pendant la période 1994-97 du fait du règlement des différends relatifs à l'indexation des prestations pendant la mise en œuvre du Plan de stabilité monétaire, ce qui s'est traduit par un engagement de 12 milliards de BRL.

Le régime de sécurité sociale des fonctionnaires

La réforme du régime de pension des fonctionnaires, adoptée en 2003, comportait deux grands axes. Elle ajustait le régime actuel par répartition des fonctionnaires en service actif et créait un régime distinct pour les nouvelles recrues. L'unification des régimes de sécurité sociale des travailleurs des secteurs public et privé est désormais habituelle dans les pays de l'OCDE, mais n'a pas encore été mise en œuvre au Brésil. L'introduction de règles normalisées pour les pensions améliore la flexibilité et l'efficacité du marché du travail (OCDE, 2002).

Les principaux éléments de la réforme du régime de sécurité sociale des fonctionnaires, actuellement en service actif sont : i) l'introduction d'un taux de cotisation des salariés de 11 % sur les gains supérieurs à 2 508.72 BRL par mois pour les fonctionnaires de tous les niveaux d'administration⁷; ii) la fixation de l'âge légal de la retraite à 60 ans pour les hommes (55 ans pour les femmes) avec une réduction de 5 % de la valeur des prestations de retraite en cas de retraite anticipée; iii) une réduction de 30 % de la fraction des pensions de survivant supérieure de 2 508.72 BRL par mois⁸; et iv) l'exemption du taux de cotisation de 11 % pour les fonctionnaires qui retardent leur départ en retraite. La proposition initiale prévoyait d'autres mesures importantes, telles qu'une réduction du taux de remplacement et la suppression de l'indexation des retraites sur les salaires, mais ces mesures ne s'appliqueront qu'aux nouvelles recrues. La parité entre les pensions et les derniers salaires a été maintenue pour les travailleurs de sexe masculin prenant leur retraite à 60 ans (55 ans pour les travailleurs de sexe féminin), qui ont cotisé pendant 35 ans (30 pour les femmes) et qui ont accompli 20 années de service dans la fonction publique.

Pour les nouvelles recrues dans la fonction publique, la réforme est plus détaillée. Les principales mesures sont les suivantes : i) le calcul des prestations de retraite est fondé sur le salaire moyen sur l'ensemble de la vie active, y compris les cotisations au RGPS (au prorata); ii) les prestations de retraite sont indexées sur l'inflation passée, et non sur les salaires; et iii) les prestations de retraite se voient appliquer le même plafond que celui du RGPS en attendant le vote d'une loi sur la mise en œuvre de fonds de pension complémentaires pour les fonctionnaires.

Notes

1. La possibilité de créer un régime capitalisé obligatoire en remplacement de l'actuel régime par répartition a été longuement discutée à la fin des années 90, mais les coûts de la transition ont été jugés exagérément élevés. D'après les calculs faits par la Banque mondiale, l'IPEA (ministère du Plan et du Budget) et la Fondation Getúlio Vargas entre 1995 et 1997, puis par le CEPAL en 1999, ces coûts se seraient établis entre 190 et 250 % du PIB.

2. Voir également OCDE (2004a), pour plus d'informations.
3. Le Chili a été le premier pays à engager une réforme structurelle en 1981 en remplaçant le régime par répartition par des comptes d'épargne individuels gérés par le secteur privé. Pendant les années 90, le Pérou (1992-93), la Colombie (1993-94), la Bolivie (1997) et le Mexique (1995-97) ont procédé à des réformes analogues. Néanmoins, le système public n'a pas été supprimé pour les agents de la fonction publique en activité. Les réformes opérées en Argentine (1994) et en Uruguay (1995-96) ont consisté à mettre sur pied des systèmes mixtes comportant un régime réformé par répartition et des comptes d'épargne individuelle privés.
4. Avant la réforme, les prestations étaient calculées sur la base de la valeur réelle du salaire moyen sur les trois années précédant le départ en retraite, ce qui se traduisait par des taux de remplacement généreux pour les travailleurs qui prenaient leur retraite avant d'avoir 50 ans. La nouvelle formule de prestations se fonde sur 80 % du gain le plus élevé sur l'ensemble de la vie active (pour les personnes actuellement en activité, la période de référence commence en juillet 1994) et fait intervenir un paramètre (*fator previdenciário*) fondé sur l'âge du départ en retraite, l'espérance de vie au moment du départ en retraite et les années de cotisation. Le paramètre correspondant à l'espérance de vie est ajusté chaque année en fonction du tableau de mortalité publié par le Bureau des statistiques (IBGE).
5. Dans la mesure où il existe encore des travailleurs ayant droit à prendre leur retraite selon l'ancien régime, l'âge effectif de la retraite se situe aux alentours de 53 ans. Néanmoins, les prestations de retraite sont encore versées à ceux qui accumulent 35 ans (hommes) et 30 ans (femmes) de cotisations sans limite d'âge.
6. Dans la plupart des pays de l'OCDE, l'âge légal minimum de la retraite est de 65 ans, à l'exception de la France, de la Corée du Sud (60 ans) et de la Norvège (67 ans). En Amérique latine, 65 ans a été retenu comme âge minimum de la retraite pour les hommes (60 ans pour les femmes) en Argentine, au Chili, au Mexique et au Pérou. Néanmoins, beaucoup de pays autorisent une retraite anticipée.
7. La possibilité de prévoir des seuils différents d'exonération pour les administrations fédérale et régionales a été envisagée mais déclarée inconstitutionnelle par la Cour suprême.
8. Pour réduire l'opposition au plafonnement des prestations de retraite et pour accroître les recettes du RGPS à court terme, il a été envisagé de relever le plafond prévu par le RGPS pour l'aligner sur le plafond de 2 508.72 BRL prévu par le RJU. Cette mesure, si elle est adoptée, réduirait le déficit du RGPS à court terme, mais l'accroîtrait à plus long terme. Elle découragerait également les investissements dans des fonds de pension complémentaires, ce qui va à l'encontre des tendances internationales qui visent à encourager l'épargne privée par le développement du secteur des pensions complémentaires.

ANNEXE 1.A3

*Restrictions imposées à l'IDE***Mesurer l'ouverture du Brésil aux entrées d'IDE**

Le Secrétariat a calculé un indice de l'ouverture à l'investissement direct étranger (IDE) en classant et en chiffrant les obstacles aux entrées d'IDE dans certains pays (la méthode utilisée est décrite ci-dessous). Les calculs concernant le Brésil sont fondés sur les réponses des autorités brésiliennes à un questionnaire type (voir plus loin).

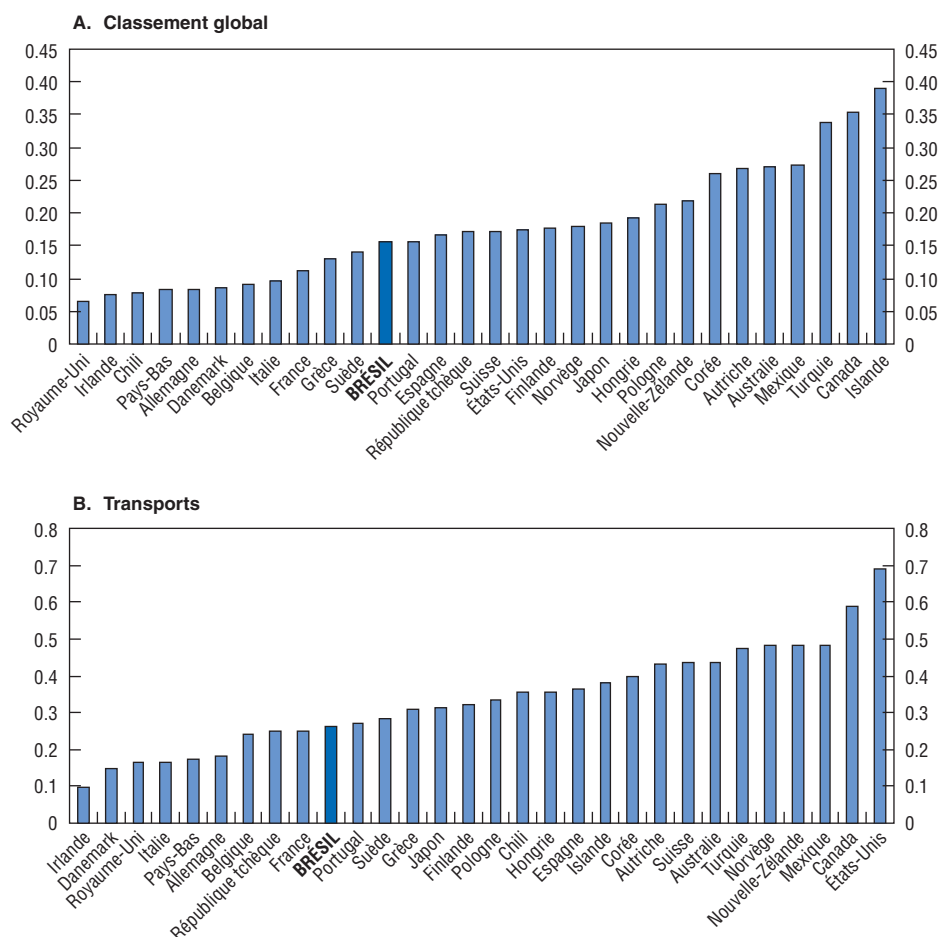
Comparativement aux résultats des pays de l'OCDE et du Chili, le Brésil impose des restrictions modérées aux entrées d'IDE (annexe graphique 1.A3.1). La principale restriction aux sociétés à capital ouvert est que les administrateurs et les membres des conseils de surveillance doivent être des résidents permanents. De plus, des mesures spécifiques s'appliquent au transport routier de fret et de voyageurs, ainsi qu'à d'autres secteurs exclus de l'analyse¹. Il y a lieu de noter que les transports sont l'un des secteurs où existent les plus importantes restrictions dans les pays de l'OCDE et que le Brésil, à la différence de la plupart des pays de l'OCDE, n'oppose que peu de restrictions à l'IDE dans d'autres secteurs sensibles, tels que la finance, les télécommunications et l'énergie. Étant donné sa relative ouverture à l'investissement étranger et ses politiques économiques qui le favorisent, le Brésil a été invité à adhérer à la Déclaration de l'OCDE sur l'investissement international et les entreprises multinationales². Depuis 1997, le Brésil participe activement aux travaux du Comité de l'investissement de l'OCDE. Néanmoins, à la différence de plusieurs pays en développement, le Brésil n'est pas membre du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) et il n'est pas signataire de la Convention de New York pour la reconnaissance et l'exécution de sentences arbitrales étrangères.

Méthode utilisée pour estimer l'ouverture à l'IDE

La méthode utilisée pour calculer l'ouverture à l'IDE est fondée sur les travaux de Golub (2003). Les restrictions à l'IDE sont mesurées sur une échelle de 0 à 1, « 0 » correspondant à une économie totalement ouverte et « 1 » à une économie totalement fermée. Trois principaux types de restriction sont envisagés : i) limitations des prises de participation étrangères au capital; ii) filtrage et notification obligatoires; et iii) autres restrictions, notamment celles imposées à la gestion, à l'exploitation et aux mouvements de personnel entre les pays. Si les prises de participation étrangères au capital sont interdites, les autres critères deviennent sans objet, et l'indice atteint alors sa valeur maximale, soit 1³. Les restrictions à l'IDE peuvent s'appliquer à tous les secteurs ou être spécifiques à certains d'eux. Certains secteurs sensibles, tels que les médias, ne sont pas couverts par l'analyse, mais ils ne représentent pas une part

Graphique 1.A3.1. **Indice d'ouverture à l'IDE : Brésil, Chili et pays de l'OCDE¹**

Les pays occupant les rangs les plus bas sont ceux où les restrictions sont les plus faibles



1. Se réfère à l'état de la législation en 1998-2000 pour les pays de l'OCDE, 2003 pour le Chili et 2004 pour le Brésil.
Source : Calculs de l'OCDE.

importante de l'activité économique ou de l'investissement étranger dans la plupart des pays. Les limitations imposées aux prises de participation étrangères au capital sont habituellement spécifiées secteur par secteur, tandis que les obligations de notification sont habituellement générales. Il existe cependant des zones grises. En particulier, on considère que l'investissement étranger est interdit dans le cas de monopoles publics. Pour chaque pays, les calculs sont fondés sur 9 secteurs et 11 sous-secteurs. Les secteurs sont les suivants (les sous-secteurs figurant entre parenthèses) : i) services professionnels (juridiques, comptables, d'ingénierie, d'architecture); ii) télécommunications (fixes, mobiles); iii) transports (aérien, maritime, routier); iv) finance (banque, assurance); v) distribution; vi) construction; vii) hôtellerie et restauration; viii) électricité; et ix) industries manufacturières.

Cette méthode met l'accent sur les obstacles discriminatoires à l'encontre de l'investissement étranger plutôt que sur tous les obstacles à l'entrée et à l'activité qui s'appliquent aussi bien aux entreprises locales qu'aux entreprises étrangères. Les calculs sont fondés sur les obstacles légaux et ignorent donc les restrictions institutionnelles tacites ou comportementales à l'IDE, qui peuvent être très importantes dans certains pays. La plupart des industries appartiennent au secteur des services, en raison de la

prépondérance des restrictions dans ce secteur. Les résultats sectoriels ont été agrégés en un total national, pondéré en fonction des échanges et de l'IDE. Les restrictions aux prises de participation au capital sont celles qui ont le plus de poids dans l'indicateur global.

Questionnaire utilisé pour construire l'indice d'ouverture à l'IDE

La présente section rend compte des réponses fournies par les autorités brésiliennes au questionnaire utilisé pour construire l'indice d'ouverture à l'IDE, conformément à la législation en vigueur en août 2004.

Questions	Réponses
1. Existe-t-il des limitations aux prises de participation étrangères ?	<p>Oui.</p> <p>Il existe des restrictions constitutionnelles et juridiques aux participations étrangères dans certaines activités économiques, notamment dans le secteur des services.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Aucune personne ou société étrangère ne peut entreprendre des transactions ou des activités liées à la prospection, l'exploitation, l'enlèvement ou la démolition d'objets ou de biens qui sont enfouis, submergés, échoués ou perdus dans les eaux placées sous juridiction nationale, sur les zones intertidales (<i>terrenos marinha</i>), et celles qui les jouxtent, ainsi que sur les rives (<i>terrenos marginais</i>), déposés comme épaves ou du fait de l'action de la mer. ● Il est interdit aux étrangers de posséder et de gérer des entreprises spécialisées dans les services d'enquête, de protection et de transport de biens de valeur. ● Dans la zone frontalière (<i>faixa de fronteira</i>), les entreprises engagées dans des activités relevant de la sécurité nationale, telles qu'elles sont énumérées par décret de l'exécutif, et celles qui se consacrent à la prospection, à l'exploration, au travail et à l'exploitation de ressources minérales, sauf celles immédiatement applicables à la construction civile, telles que classées par le code minier, doivent être détenues pour 51 % de leur capital par des intérêts brésiliens, et une majorité de leurs administrateurs ou dirigeants doivent être brésiliens, et disposer de pouvoirs garantis de prise de décision. Dans le cas d'une personne physique ou d'une entreprise individuelle, seuls des Brésiliens peuvent créer ou exploiter de tels services. Les prestataires étrangers de services ne peuvent mener leurs activités au Brésil que s'ils sont associés avec des prestataires brésiliens, dans le cadre d'un consortium. L'activité doit être dirigée par le partenaire brésilien. ● Des entreprises et des capitaux étrangers ne peuvent participer directement ou indirectement aux activités de secteurs liés à la santé publique et aux services sociaux. ● L'exécutif peut, du fait de sa prérogative légale, imposer des limites aux participations étrangères au capital d'entreprises assurant des services de télécommunications. ● Chaque service de télécommunication fourni au Brésil doit avoir une licence spécifique délivrée par l'Agence nationale des télécommunications (ANATEL). Les licences ne sont délivrées qu'aux personnes morales dûment constituées conformément au droit brésilien comme prestataires de télécommunications, dont le siège et les services administratifs sont situés dans le pays, et dont la majorité des actions assorties de droits de vote sont détenues par des personnes résidant au Brésil. ● La propriété de sociétés de radio et de télédiffusion est limitée aux Brésiliens de souche ou aux Brésiliens naturalisés depuis plus de 10 ans, qui sont responsables de leur gestion et de l'orientation de leurs programmes. Au moins 70 % du capital total et des actions à droits de vote des entreprises de presse et des diffuseurs de son et d'images doivent appartenir, directement ou indirectement, à des Brésiliens de souche ou à des Brésiliens naturalisés depuis plus de 10 ans. Les personnes morales ne peuvent participer au capital de sociétés de radiodiffusion, sauf s'il s'agit de partis politiques ou de sociétés dont le capital appartient exclusivement à des Brésiliens. ● Les concessions accordées pour l'opération de services de télévision par câble sont limitées aux entreprises brésiliennes. Au moins 51 % du capital de la société assorti de droits de vote doit être détenu par des Brésiliens de souche ou des personnes naturalisées depuis plus de 10 ans, ou par des personnes morales dont le siège est au Brésil et qui sont contrôlées par des Brésiliens de souche ou des personnes naturalisées depuis plus de 10 ans. ● Toute augmentation des participations étrangères dans le capital d'institutions financières déjà licenciées et en activité, ainsi que toute acquisition de parts dans une société brésilienne par un individu ou une personne morale domicilié(e) à l'étranger doit être autorisée par décret présidentiel. ● Les entreprises de transport routier de fret et de voyageurs doivent s'établir au Brésil sous forme de sociétés anonymes (<i>sociedade anônima</i>) et au moins 80 % de leurs actions assorties de droits de vote doivent être dans les mains de Brésiliens.
2. Existe-t-il des modalités obligatoires de filtrage ou de notification ?	<p>Oui.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Toute société étrangère, quel que soit l'objet de son activité, doit être immatriculée auprès de l'exécutif pour pouvoir opérer au Brésil. ● Les sociétés étrangères assurant des services de maintenance et de réparation d'avions doivent avoir une autorisation présidentielle pour exercer leurs activités.

Questions	Réponses
	<ul style="list-style-type: none"> ● Une autorisation par décret présidentiel doit être obtenue au cas par cas pour la création de nouvelles succursales d'établissements financiers domiciliés à l'étranger. ● Le transport ferroviaire de voyageurs ou de fret doit recevoir une autorisation gouvernementale préalable. Les nouvelles licences sont délivrées à la discrétion du gouvernement. Des limites peuvent être fixées au nombre de prestataires de services. ● Tous les capitaux étrangers doivent être recensés au moyen d'un système électronique géré par la Banque centrale du Brésil.
3. Existe-t-il des restrictions concernant la nationalité des dirigeants ou des propriétaires ?	<p>Oui.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Les personnes occupant le poste d'administrateur ou de membre du conseil de surveillance des sociétés anonymes (<i>sociedades anônimas</i>) doivent être des résidents permanents au Brésil. ● Les personnes agissant en qualité d'administrateur, de conseiller et de membre du conseil d'administration de cabinets de courtage et de distribution opérant sur les marchés financiers doivent être des résidents permanents. ● Toute société étrangère souhaitant proposer des services de transport de fret doit avoir des dirigeants et des administrateurs brésiliens. ● Dans la zone frontalière, on l'a vu, la majorité des administrateurs ou gérants d'entreprises ayant des activités de prospection, d'exploration, de travail et d'exploitations de ressources minérales avec des pouvoirs garantis de prise de décision doivent être de nationalité brésilienne. Dans le cas d'une personne physique ou d'une entreprise individuelle, seuls des Brésiliens peuvent créer ou exploiter des services de ce type. Des étrangers peuvent mener leurs activités au Brésil uniquement s'ils sont associés avec des prestataires brésiliens de services, dans le cadre d'un consortium. L'entreprise doit être dirigée par le partenaire brésilien. ● La propriété d'organes de presse est limitée aux Brésiliens ou aux personnes naturalisées depuis plus de 10 ans, ou encore aux sociétés constituées conformément au droit brésilien et ayant leur siège dans le pays.
4. Quelle est la durée maximale autorisée pour le séjour d'administrateurs étrangers ?	<ul style="list-style-type: none"> ● Un administrateur ou dirigeant étranger peut résider pour une durée indéfinie au Brésil s'il y est autorisé par les autorités brésiliennes. ● Les personnes qui doivent être transférées de manière permanente au Brésil pour remplir les fonctions de dirigeant ou d'administrateur d'une succursale ou d'une filiale d'une société étrangère doivent demander un permis de travail permanent. Dans ce cas, la société doit avoir au moins 200 000 USD d'investissements étrangers enregistrés à la Banque centrale du Brésil. Une personne qui a travaillé au Brésil pendant 4 ans sur une base temporaire, que sa société soit brésilienne ou étrangère, peut demander à faire changer son statut pour celui de résident permanent. Cette demande doit être soumise par l'entreprise au ministère de la Justice. Afin d'obtenir un permis de travail permanent pour une personne qui ne travaille pas au Brésil de façon temporaire au moment où la demande en est faite, la demande doit d'abord être soumise au ministère du Travail.
5. Existe-t-il des restrictions discriminatoires à l'activité d'entreprises étrangères ?	<p>Oui.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● La participation de capitaux étrangers à la réalisation de films publicitaires est limitée à un tiers. Un pourcentage plus élevé est possible à condition que l'on utilise des installations artistiques et des studios d'enregistrement brésiliens. ● L'attribution de contrats de programmation ou de chaînes de programmation étrangères à des entreprises assurant des services électroniques de communication grand public par abonnement ou tout autre service de communication faisant intervenir la transmission de signaux sonores et visuels électroniques doit toujours être effectuée par une entreprise brésilienne, et sa programmation doit être communiquée à l'organisation de surveillance et de contrôle. ● Les services techniques utilisés pour la copie et la reproduction de films et de vidéos destinés à un usage commercial sur le marché brésilien doivent être assurés dans des installations situées au Brésil lorsque le nombre de copies est supérieur à six. La reproduction de films et vidéos étrangers au Brésil doit être effectuée sous contrat avec une société productrices brésilienne, qui sera responsable de la reproduction conformément au droit brésilien. ● La reproduction de films et vidéos étrangers au Brésil doit être effectuée sous contrat avec une compagnie productrice brésilienne, qui sera responsable de la production conformément au droit brésilien.
6. Certaines activités font-elles l'objet d'un monopole ou sont-elles partiellement contrôlées par l'État ?	<p>Oui.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Les services postaux à l'intérieur du territoire brésilien concernant les lettres, les cartes postales, les envois groupés et les télégrammes sont un monopole public. ● L'assurance accidents du travail est un monopole public, et l'Institut national de la sécurité sociale (INSS) est le seul prestataire de service autorisé. ● Le transport du pétrole d'origine nationale et de dérivés pétroliers produits au Brésil est un monopole national. L'autorisation de ce transport peut être accordée aux compagnies navales enregistrées au Brésil.

Questions	Réponses
7. Existe-t-il des actions privilégiées dans les entreprises privatisées?	<p>Oui.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● L'État fédéral détient des « actions privilégiées » ou une catégorie particulière d'actions spécifiques dans la <i>Companhia Vale do Rio Doce</i> (CVRD) et dans la société EMBRAER. Ces actions donnent au gouvernement fédéral les droits spéciaux suivants : <ul style="list-style-type: none"> ❖ Dans le cas de la CVRD, l'État fédéral a les mêmes droits (y compris ceux liés aux dividendes assortis de droits de vote et aux dividendes préférentiels) que les détenteurs d'actions privilégiées de la catégorie A. De plus, il a le droit d'opposer son veto aux propositions touchant les domaines suivants : modification du nom de la société; modification du siège de la société; modification de l'activité de la société concernant l'exploitation de gisements minéraux; liquidation; éventuelle cession ou cessation d'activité dans une ou plusieurs des étapes suivantes de l'exploitation du minerai de fer : gisements, mines, chemins de fer, ports, et terminaux maritimes; éventuelle modification des droits accordés aux types et catégories d'actions émises par la CVRD, et éventuelle modification des droits attribués par les statuts de la société CVRD à la catégorie spéciale d'actions privilégiées. ❖ Dans le cas de l'EMBRAER, l'État fédéral n'a qu'une seule action de catégorie spéciale qui lui donne le pouvoir d'opposer son veto aux propositions touchant les domaines suivants : modification du nom et de l'activité de la société; altération ou application de la marque de la société; création ou altération de programmes militaires, qu'ils impliquent ou non la République fédérative du Brésil, la formation de tiers à la technologie des programmes militaires, l'interruption de l'offre de services de maintenance et de fourniture de pièces détachées pour les avions militaires, le transfert du contrôle de l'actionariat et toute modification de la composition du conseil d'administration ou de la procédure utilisée pour en nommer les membres.

Notes

1. L'investissement étranger n'est pas autorisé dans des secteurs tels que la sécurité et le transport de biens de valeur, les soins de santé et les services sociaux. Il existe des limites aux prises de participation étrangères dans les industries minières et extractives, la radiodiffusion et la télévision par câble. Il existe en outre des monopoles publics dans des secteurs tels que les services postaux, l'assurance contre les accidents du travail, et le transport de pétrole et de dérivés (encore que des exceptions puissent être accordées dans ce dernier cas). Pour plus d'informations sur les exceptions au traitement national après établissement, voir aussi OCDE (2004b).
2. Cet instrument de l'OCDE prévoit que le traitement des investisseurs étrangers par les gouvernements des pays d'accueil ne doit pas être moins favorable que celui appliqué aux entreprises locales, et recommande des normes volontaires pour une conduite responsable des entreprises dans le cadre des Lignes directrices de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales.
3. Il est théoriquement possible que le total des résultats obtenus concernant les différentes restrictions atteigne 1.1 même si les prises de participation étrangères au capital ne sont pas interdites, aussi longtemps que tous les sous-composants sont affectés du chiffre maximum. Néanmoins, dans ce cas – rare dans la pratique –, le résultat est plafonné à 1.

Chapitre 2

Continuer à développer les marchés de capitaux

Ce chapitre examine les principales forces et faiblesses des marchés financiers brésiliens. Les faibles ratios de crédit, les coûts d'intermédiation élevés et l'exclusion financière contrastent avec l'élargissement du socle des investisseurs institutionnels, notamment des fonds de pension et des fonds communs de placement. Les efforts actuellement engagés par les autorités, notamment la réforme de la législation sur les faillites, les améliorations des informations en matière de crédit et le développement des microcrédits vont nettement dans la bonne direction. L'amélioration du climat des investissements peut être assurée en facilitant l'accès au crédit et en réduisant les coûts d'intermédiation. Des mesures supplémentaires parmi lesquelles la réduction progressive des crédits ciblés en faveur de l'agriculture et du logement, l'allègement progressif de la charge fiscale qui pèse sur l'intermédiation financière et la poursuite du renforcement des informations en matière de crédit contribueraient également à ce résultat.

Présentation

Le secteur financier brésilien se développe rapidement, mais le crédit demeure rare : les obligations d'État constituent les principaux actifs des banques (ainsi que des fonds de pension et des fonds communs de placement), ce qui freine la distribution de crédits au secteur privé. En outre, les coûts d'intermédiation et les marges d'intérêt sont élevés, ce qui peut être attribué dans une large mesure à des difficultés de recouvrement des prêts, à l'instabilité macroéconomique, et à la lourdeur de la charge fiscale qui pèse sur l'intermédiation financière. Si les efforts faits pour alléger cette pression fiscale ont été relativement modestes jusqu'ici, les pouvoirs publics craignant que les pertes de recettes fiscales induites ne remettent en cause l'assainissement budgétaire en cours, l'amélioration du droit des faillites constitue une mesure importante pour faciliter le recouvrement des prêts. Le volume des crédits administrés destinés au financement de l'agriculture et du logement demeure considérable, évinçant dans une certaine mesure le secteur privé de ces marchés. De plus, un large segment de la population n'a pas accès aux services financiers. La poursuite du développement du secteur financier contribuera à la mise en œuvre du programme social du gouvernement, non seulement en permettant d'accélérer la croissance au cours des prochaines années, mais aussi en assurant une meilleure protection des groupes vulnérables aux chocs affectant les revenus.

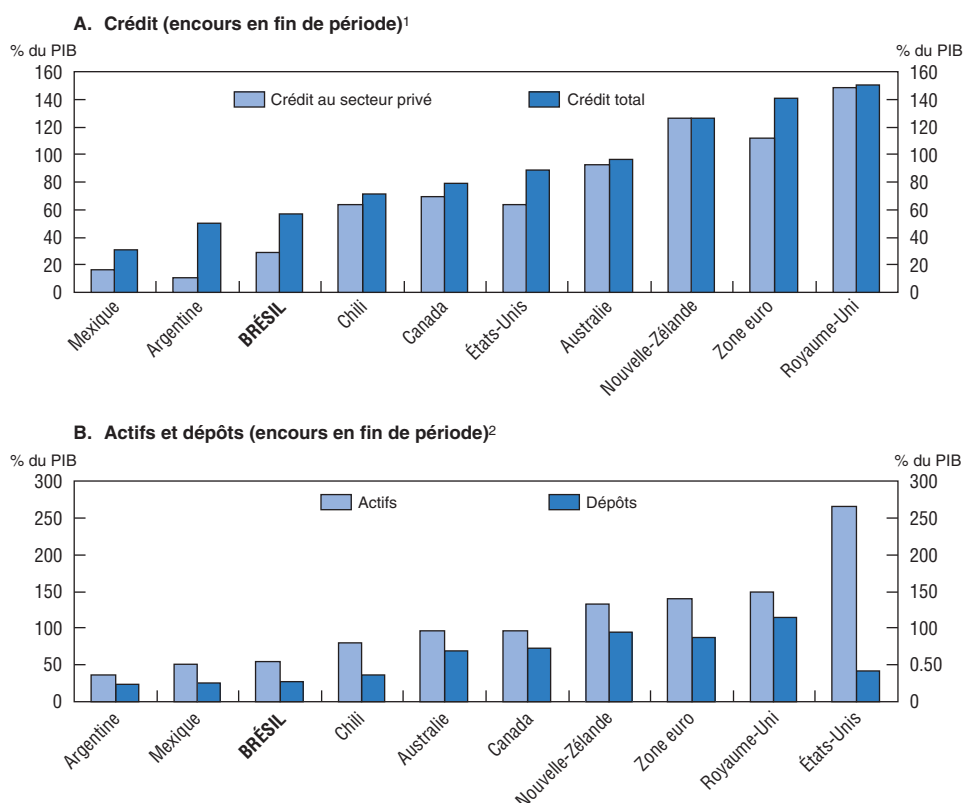
Dans ce contexte, le présent chapitre débute par un bref aperçu des principaux points faibles et atouts des marchés de capitaux brésiliens : des ratios de crédit faibles, des coûts d'intermédiation élevés et une exclusion financière qui contrastent avec l'expansion d'une base d'investisseurs institutionnels de plus en plus avertis. L'accent est ensuite mis sur les mesures de nature à atténuer ces points faibles, notamment la réforme actuelle du droit des faillites, des progrès accomplis en matière d'informations sur le crédit, et le développement de la microfinance. Des initiatives susceptibles de stimuler l'expansion de la base d'investisseurs institutionnels sont également examinées.

L'évolution du crédit au secteur privé

Les banques sont les principaux fournisseurs de services financiers au Brésil. Les actifs des banques de dépôt, des caisses d'épargne et des banques multiservices sont environ six fois plus importants que ceux des autres établissements financiers. Ce ratio est relativement élevé comparé à ceux affichés par des pays aux marchés de capitaux plus diversifiés, mais il n'est pas atypique en Amérique latine¹. Le système bancaire brésilien est également plus petit que ceux de plusieurs pays de l'OCDE en termes d'actifs et de dépôts, plus particulièrement sur le plan du rapport entre volumes de crédit et produit intérieur brut (PIB), mais il reste dans la norme lorsqu'on le compare à d'autres systèmes bancaires latino-américains (graphique 2.1).

La rareté du crédit s'explique par un certain nombre de facteurs. *Premièrement*, le secteur public demeure le premier emprunteur de l'économie brésilienne, évinçant au moins en partie le secteur privé du marché du crédit. Les instruments de la dette publique, des titres à

Graphique 2.1. Indicateurs d'intermédiation financière, 2003



1. Le crédit total est mesuré par la ligne 32 des *International Financial Statistics* (IFS); le crédit au secteur privé est mesuré par la ligne 32d des IFS.

2. Les actifs sont mesurés par les lignes 22, a-d (.,s,t,m) et 42, a-d (.,n.p.s) des IFS. Les dépôts sont mesurés par les lignes 24, 25 et 45 (.,t).

Source : *International Financial Statistics*, FMI.

revenu fixe pour l'essentiel, représentent environ un tiers des portefeuilles d'actifs des banques en moyenne, et cette situation est encore plus marquée dans le cas des grandes banques, où les prêts représentent un autre tiers des actifs². Les obligations d'État se taillent également la part du lion dans les réserves des compagnies d'assurance, et équivalent à deux tiers des actifs des fonds de pension. Le poids des obligations d'État dans les actifs des banques brésiliennes ne diffère pas sensiblement de la moyenne de l'OCDE, mais les taux de rendement réels plus élevés de ces titres tendent à réduire l'attrait des autres actifs au Brésil, notamment des actions et des obligations de sociétés. Ces faits s'inscrivent dans le contexte d'une hausse continue du ratio d'endettement public depuis le milieu des années 90. La reconnaissance d'engagements précédemment non comptabilisés (qualifiés de « *postes budgétaires fantômes* ») – un grand pas en avant dans l'élaboration de la politique budgétaire au cours de la période consécutive à la stabilisation macroéconomique, comme l'indique le chapitre 1 – a également contribué à l'augmentation de la dette publique. En revanche, la réduction de la dette intérieure du secteur privé est due dans une large mesure à la restructuration des banques privées qui avaient fait faillite, essentiellement en 1995-96. Les prêts au secteur public ont considérablement diminué après 1996, en raison de la privatisation de grandes entreprises publiques, de la privatisation ou de la liquidation de banques d'État fédéré, et de la compression des dépenses publiques. Tout aussi importante

a été la « fédéralisation » des dettes des États fédérés et des municipalités (c'est-à-dire le remplacement de l'encours des dettes infranationales par des bons du Trésor), réalisée en partie avec le concours d'établissements financiers³.

Deuxièmement, le recours général aux crédits administrés accroît le coût des financements non réglementés, ce qui pèse sur la demande de prêts. Les crédits administrés, définis au sens large comme des prêts accordés à des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché, représentaient environ 40 % de l'encours de crédits de l'ensemble du système financier au cours de la période 2000-03 (tableau 2.1). Le financement de l'agriculture et celui du logement constituent à cet égard des cas d'espèce (annexe 2.A1). Par le biais d'objectifs quantitatifs, les autorités imposent aux banques d'affecter 25 % du volume de leurs dépôts à vue à des prêts à l'agriculture, ainsi que 65 % des sommes déposées sur leurs comptes d'épargne à des prêts au logement⁴. En outre, la *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social* (BNDES, Banque nationale de développement économique et social) continue à s'appuyer en partie sur une source de financements captive, le *Fundo de Amparo ao Trabalhador* (FAT, Fonds d'assurance chômage). Ces ressources sont rémunérées au *Taxa de Juros de Longo Prazo* (TJLP, taux d'intérêt à long terme), qui est fixé par les autorités et ajusté chaque trimestre en fonction de l'évolution du marché, mais qui est sensiblement inférieur au taux d'intérêt de référence au jour le jour déterminé par le marché. La BNDES représente à elle seule plus de la moitié des crédits administrés, et environ un tiers de tous les crédits accordés par les établissements financiers aux entreprises. Le volume des prêts non réglementés s'est accru depuis 2000, année au cours de laquelle l'économie a connu une forte augmentation des volumes de crédit, due en partie à une réduction des coefficients de réserves obligatoires sur les dépôts à vue et de l'*Imposto sobre Operações Financeiras* (IOF, Taxe sur les opérations financières). Cela tend à indiquer que l'offre de crédit est raisonnablement sensible aux modifications des coefficients de réserves obligatoires et de la charge fiscale qui pèse sur l'intermédiation financière, même si d'autres facteurs ont également pu contribuer à cette évolution.

Tableau 2.1. **Composition du crédit, 1998-2003**

En pour cent du PIB, encours en fin de période

	1998	2000	2001	2002	2003
Crédit total du système financier ¹	29.7	28.0	26.4	24.3	26.1
Entreprises	17.9	16.8	17.5	16.7	17.5
Crédit librement accordé	6.6	9.0	9.9	8.7	8.7
Crédit dirigé	..	7.9	7.7	8.2	8.7
<i>dont</i> : BNDES ²	..	4.9	5.2	5.3	5.8
Individus	9.6	10.1	8.1	6.7	7.7
Crédit librement accordé	1.5	4.5	5.6	4.9	5.6
Crédit dirigé	..	5.7	2.5	1.9	2.0
Secteur public	2.3	1.1	0.8	0.9	1.0
<i>Pour mémoire :</i>					
Dettes publiques nettes (secteur public consolidé)	41.7	48.8	52.6	55.5	58.2
<i>dont</i> : Dette extérieure	6.2	9.6	10.4	14.3	12.0

1. Leasing compris.

2. Par souci de simplification, on suppose que l'intégralité des crédits de la BNDES concerne le secteur des entreprises.

Source : Banque centrale du Brésil.

Troisièmement, un certain activisme juridique et une législation orientée en faveur des débiteurs tendent à décourager la création de crédit en accentuant l'incertitude relative au recouvrement des créances. Confirmant les enseignements tirés d'une quantité croissante d'éléments empiriques internationaux⁵, l'expérience brésilienne indique que la qualité des appareils judiciaires des États explique pour une bonne part les écarts de ratios de crédit entre États qui ne peuvent être imputés à des différences de niveaux de revenu. Les États dotés de meilleurs systèmes judiciaires affichent aussi généralement des ratios de crédit plus élevés⁶. Cela tient au fait qu'un système juridique médiocre remet en cause la capacité des prêteurs à utiliser des sûretés réelles pour se prémunir contre l'antisélection et l'aléa moral dans les opérations de crédit. La valeur des biens sur lesquels sont constituées les sûretés réelles, en particulier, se déprécie lorsque les procédures judiciaires traînent en longueur, tandis que l'activisme juridique peut empêcher purement et simplement le recouvrement des prêts. Par contre, le crédit est relativement abondant au Brésil pour les achats de véhicules à moteur, notamment par le biais de l'*alienação fiduciária* (aliénation fiduciaire) (voir ci-après), pour lesquels il est d'usage que les tribunaux se prononcent rapidement et en faveur de la récupération des garanties⁷. En 2003, les marges d'intérêt sur ces prêts représentaient en moyenne la moitié de celles relevées pour d'autres biens⁸.

Le secteur financier étant dominé par les banques (tableau 2.2), la création de crédit par les établissements non bancaires est limitée. Le crédit-bail représente le segment le plus important du secteur financier non bancaire, mais il a été mis à mal par l'instabilité des taux de change depuis que les autorités ont décidé de laisser flotter le real en 1999⁹. Le marché du crédit-bail est concurrentiel, puisque plus de 55 sociétés s'y affrontent, et les barrières à l'entrée y sont basses. Le crédit-bail est très répandu dans l'industrie automobile, mais le crédit-bail d'équipement, qui pourrait jouer un rôle important dans l'agriculture ainsi que pour les petites entreprises, est rare. Le marché des crédits de

Tableau 2.2. **Composition des actifs du secteur financier, 1994-2002**

En pourcentage

	1994	2000	2001	2002
Banques	91.2	93.1	93.6	94.3
Banques multiples	48.8	52.6	69.1	68.8
Banques commerciales ¹	18.7	16.4	3.7	3.3
Banques de développement	8.4	10.5	10.5	11.5
Caisses d'épargne ²	12.2	12.6	9.1	9.6
Banques d'investissement	3.1	0.9	1.2	1.0
Établissements non bancaires³	8.9	6.9	6.4	5.7
Compagnies de leasing	2.9	3.9	3.3	2.7
Sociétés de crédit, de financement et d'investissement (SCFI)	0.6	0.9	0.5	0.9
Sociétés hypothécaires	0.0	..	..	..
Établissements de crédit au logement	1.2	0.4	0.3	0.3
Agences de développement	..	0.1	0.2	0.1
Courtiers ⁴	2.8	0.8	0.8	0.5
Distributeurs de titres	1.2	0.3	0.5	0.4
Coopératives de crédit	0.2	0.6	0.8	0.9

1. Couvre les succursales de banques étrangères.

2. Se réfère aux Caixas Econômicas.

3. Non compris les sociétés de microcrédit.

4. Y compris les courtiers sur devises.

Source : Banque centrale du Brésil.

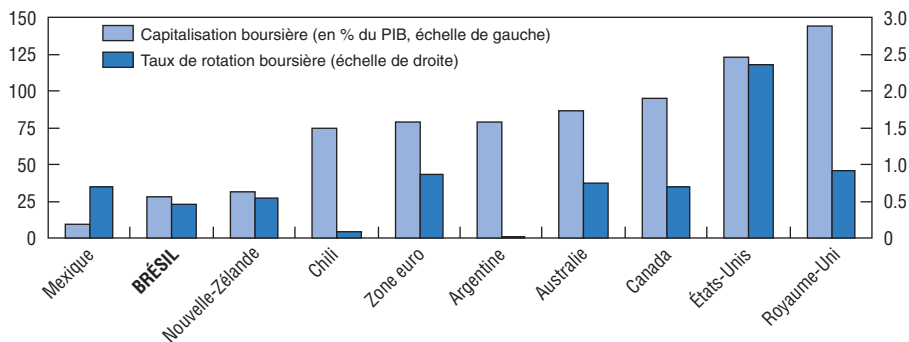
trésorerie aux petites et moyennes entreprises (PME) est dominé par les sociétés d'affacturage. La BNDES joue également un rôle clé dans ce domaine, par le biais de diverses lignes de crédit.

Du fait de cette rareté du crédit, les entreprises continuent de s'appuyer de manière prédominante sur des sources internes de financement. Le gouvernement d'entreprise s'est amélioré au fil du temps, mais la faiblesse des niveaux d'endettement reste un fait caractéristique du marché du crédit brésilien : les entreprises du secteur privé obtiennent la moitié environ de leurs financements en émettant des titres d'emprunt et de participation, la part des emprunts bancaires se limitant à un quart. Surtout, l'accès au crédit est inégal d'une entreprise à l'autre. Tandis que les grandes sociétés peuvent faire appel aux marchés intérieur et étrangers à des conditions raisonnables, les petites entreprises se financent essentiellement grâce à leurs bénéfices non distribués et à l'émission de billets à ordre¹⁰.

Reflétant en partie le poids des sources de financement internes, la capitalisation boursière demeure relativement faible au Brésil en termes de comparaison internationale. Cela laisse à penser que les entreprises disposent en principe de marges de manœuvre considérables pour accroître le financement sur fonds propres de leurs activités et de leurs investissements (graphique 2.2 et tableaux 2.A3.1 et 2.A3.2)¹¹. Les coûts de transaction des bourses brésiliennes, même s'ils n'ont rien d'exceptionnels pour l'Amérique latine, sont élevés, et nettement supérieurs à ceux relevés aux États-Unis. Or, les marchés boursiers de ce pays sont en concurrence directe avec la *Bolsa de Valores do São Paulo* (BOVESPA, Bourse des valeurs de São Paulo), la principale place financière du Brésil, pour obtenir les faveurs des plus grandes entreprises du pays, ce qui entrave dans une certaine mesure le développement des marchés d'actions intérieurs¹². Outre l'instabilité macroéconomique, un obstacle important à l'expansion des marchés d'actions réside dans le gouvernement d'entreprise, qui a cependant été renforcé grâce au lancement du *Novo Mercado* (Nouveau marché) de la BOVESPA (encadré 2.1). Néanmoins, les perspectives de montée en puissance du financement par capitaux propres continuent à dépendre dans une large mesure des possibilités de réduction du rendement réel des titres à revenu fixe, qui demeure élevé¹³.

Les instruments de crédit à la consommation, tels que les découverts et les facilités de paiement accordées par les entreprises à leurs clients, sont très répandus. L'émission de chèques postdatés constitue une des principales sources de crédit aux particuliers au Brésil. Malgré le manque d'informations sur ce phénomène, on estime que les chèques

Graphique 2.2. Indicateurs du marché boursier, 2001



Source : Base de données de Standard and Poor's sur les marchés émergents et *Emerging Stock Markets Factbook*.

Encadré 2.1. Le Nouveau marché de la BOVESPA

S'inspirant d'une initiative similaire en Allemagne, la *Bolsa de Valores do São Paulo* (BOVESPA, Bourse des valeurs de São Paulo) a lancé en décembre 2000 le *Novo Mercado* (Nouveau marché), ouvert aux entreprises qui s'engagent volontairement à respecter des règles plus strictes en matière de gouvernement d'entreprise et de divulgation d'informations que celles prévues par la législation brésilienne en vigueur. Le Nouveau marché est encore balbutiant, puisqu'il ne compte que 31 entreprises cotées à son niveau 1 et trois seulement au niveau 2, pour lequel s'appliquent des règles de gouvernement d'entreprise encore plus exigeantes. En outre, la Commission d'arbitrage de marché créée pour régler les différends entre investisseurs et sociétés offre un mécanisme spécialisé plus rapide que le système judiciaire.

La principale innovation du Nouveau marché, par rapport à la législation en vigueur, réside dans l'interdiction d'émettre des actions sans droit de vote. Cette protection plus efficace des actionnaires minoritaires devrait, en principe, permettre aux sociétés de lever des fonds à moindre coût. De surcroît, une entreprise cotée sur le Nouveau marché est tenue : i) d'émettre ses actions à l'aide de mécanismes favorisant la dispersion du capital et offrant un plus large accès aux investisseurs individuels; ii) de veiller à ce que le « flottant » représente au minimum 25 % du capital; iii) de protéger les droits de sortie conjointe (c'est-à-dire de garantir aux actionnaires minoritaires les mêmes conditions que celles offertes aux actionnaires majoritaires en cas de transfert de blocs de contrôle); iv) de définir un mandat unique d'un an pour l'ensemble du Conseil d'administration; v) d'adopter les principes comptables généralement reconnus (PCGR) appliqués aux États-Unis, ou ceux définis par l'*International Accounting Standards Board* (IASB, Conseil des normes comptables internationales); vi) de se conformer à des règles plus strictes concernant la divulgation d'informations, notamment en matière de comptes consolidés et de vérifications comptables spéciales; vii) d'organiser une offre publique d'achat (OPA) fondée sur la valeur économique de la société, si celle-ci décide de quitter le Nouveau marché; et viii) d'adhérer aux règles de divulgation prévues pour la négociation d'actifs émis par la société au nom de ses actionnaires dominants ou de sa direction.

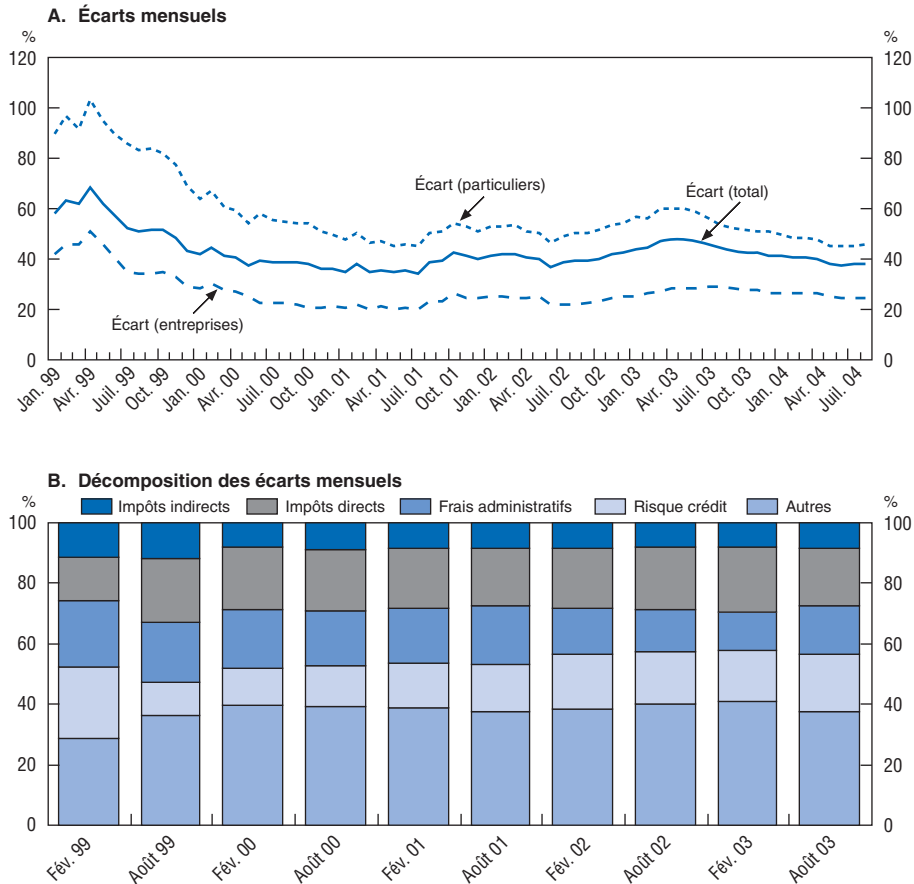
postdatés représentent environ 60 % de la totalité des chèques émis. Le mécanisme du *crédito por consignação* (crédit par consignation), qui était uniquement accessible aux salariés du secteur public, a été récemment ouvert aux travailleurs du secteur privé et aux retraités¹⁴. Ce type de crédit réduit les risques, car il crée un lien plus étroit entre les revenus et les tranches de remboursement des emprunts, les revenus du secteur formel jouant de fait le rôle de sûreté réelle. Néanmoins, dans la mesure où ce mécanisme requiert un accord entre les employeurs et les banques par l'intermédiaire desquelles les salaires et les retraites sont payés, le consentement des syndicats demeure nécessaire pour qu'il puisse être appliqué à leurs adhérents emprunteurs. Les taux d'intérêt pratiqués dans le cadre de ces transactions ont été réduits, et demeurent inférieurs à ceux qui caractérisent d'autres types de prêts aux particuliers, ce qui facilite l'accès au crédit des emprunteurs à faibles revenus. Les fonds de pension accordent également des prêts à leurs adhérents (travailleurs du secteur privé)¹⁵.

L'évolution des coûts d'intermédiation

Les marges d'intérêt – définies comme la différence entre taux débiteur et taux créditeur – ont baissé depuis le milieu des années 90, et sont globalement stables à leur

Graphique 2.3. **Écarts d'intérêt, 1999-2004**

Prêts à taux préfixé



Source : Banque centrale du Brésil.

niveau actuel depuis le milieu de l'année 2000, mais elles demeurent excessivement élevées au Brésil en termes de comparaison internationale. Les prêts aux particuliers sont particulièrement onéreux, puisque leurs marges d'intérêt s'élèvent en moyenne à 50 % environ, alors qu'elles sont inférieures à 30 % en moyenne pour un panier composite de crédits aux entreprises (graphique 2.3). La décomposition des marges d'intérêt tend à indiquer que le poids des frais d'administration et celui des impôts indirects ont diminué au fil du temps, tandis que celui des impôts directs est resté globalement stable. Après la crise énergétique de 2001 (évoquée dans le chapitre 3) et le repli consécutif de la croissance et des revenus réels, le poids du risque de crédit a augmenté de nouveau, expliquant quasiment à lui seul la hausse des marges d'intérêt constatée entre 2001 et 2003¹⁶.

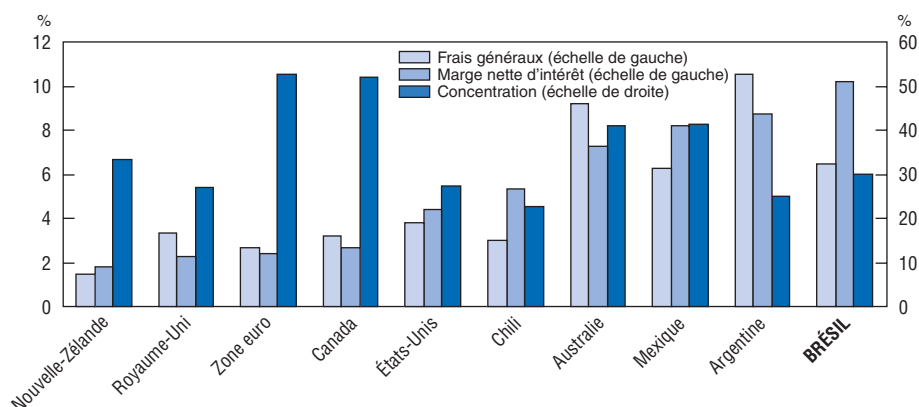
La persistance de marges d'intérêt élevées semble due à une conjonction de facteurs micro- et macroéconomiques. Les actifs, les crédits et les dépôts sont relativement concentrés au Brésil (tableau 2.3). Environ deux tiers des actifs et des dépôts bancaires sont concentrés dans les 10 principaux établissements, et ce ratio a augmenté au cours des dernières années¹⁷. Néanmoins, il n'est pas évident que la concentration du secteur bancaire ait contribué à la persistance de ces marges d'intérêt importantes¹⁸. Les frais généraux et les marges d'intérêt nettes sont élevés au Brésil en termes de comparaison internationale (graphique 2.4)¹⁹. Ce trait caractéristique ne peut cependant être interprété

Tableau 2.3. Indicateurs de la concentration bancaire, 1994-2003

	Nombre de banques	Indices de Herfindhal		
		Actifs	Crédit	Dépôts
1994	246	0.07	0.10	0.09
1995	242	0.07	0.10	0.10
1996	231	0.07	0.10	0.10
1997	217	0.07	0.12	0.09
1998	203	0.08	0.14	0.09
1999	194	0.07	0.11	0.10
2000	192	0.07	0.09	0.09
2001	182	0.06	0.06	0.09
2002	167	0.07	0.06	0.09
2003 ¹	164	0.08	0.07	0.09

1. Jusqu'à la fin juin.

Source : Nakane (2003).

Graphique 2.4. Indicateurs du secteur bancaire¹

1. Marge nette d'intérêt : recettes nettes d'intérêts d'une banque en pourcentage de ses actifs totaux; frais généraux : valeur comptable des frais généraux d'une banque en pourcentage de ses actifs totaux; concentration : actifs des trois plus grandes banques en pourcentage des actifs totaux du secteur bancaire.

Source : Données de Beck et Levine (2003).

en soi comme une preuve de comportement non concurrentiel parmi les banques, se traduisant par des marges d'intérêt élevées. Parallèlement, la pénétration accrue des banques étrangères, qui représentent aujourd'hui environ un quart des actifs et des crédits, ne semble pas avoir contribué à réduire les marges d'intérêt par le biais d'un renforcement de la concurrence²⁰. Des travaux récents mettent en exergue le rôle du risque de crédit en tant que déterminant des marges d'intérêt, qui avait été sous-estimé dans les précédents exercices de décomposition²¹. L'instabilité macroéconomique a eu une influence considérable sur les marges d'intérêt jusqu'en 2000²².

Les efforts déployés jusqu'ici pour réduire la pression fiscale sur l'intermédiation financière et les revenus financiers ont été modestes, or cette pression est jugée forte et introduit un écart entre les taux débiteurs et créditeurs des banques²³. Cela tient dans une large mesure au processus d'assainissement budgétaire en cours, qui ne permet guère de supprimer des taxes telles que celle sur les transactions financières (IOF) ou celle sur les débits bancaires (CPMF). Ainsi, les recettes de l'impôt sur les débits bancaires représentent environ 1.5 % du PIB. La création en octobre 2004 de *contas investimento* (comptes de

placement) constitue un pas dans la bonne direction. Les titulaires de ces comptes bancaires peuvent transférer des fonds entre divers placements et n'acquitter la CPMF qu'une seule fois, lorsque les sommes sont déposées sur les comptes d'investissement. Les transactions boursières sont déjà exonérées de la CPMF, ce qui limite l'impact de cette taxe sur la consommation et les opérations de crédit²⁴. Reste que la fiscalité implicite, sous la forme de crédits administrés, peut aussi influencer sur les coûts d'intermédiation en général, et sur les marges d'intérêt en particulier. Bien que les réserves obligatoires non rémunérées aient été réduites au fil du temps, elles représentent encore 45 % des dépôts à vue, ce qui constitue un ratio très élevé par rapport aux autres pays. Les réserves obligatoires sur les dépôts à terme sont rémunérées. L'impact des coefficients élevés de réserve obligatoire sur les marges d'intérêt est atténué par le fait que les dépôts à vue ne représentent qu'une part relativement faible des dépôts totaux au Brésil²⁵.

Les innovations réalisées en matière d'évaluation des risques de crédit et d'informations sur la solvabilité des emprunteurs ont apparemment contribué à la réduction des marges d'intérêt. Les agences de notation constituent au Brésil un secteur important et solidement établi, caractérisé par de volumineuses bases de données privées et publiques sur le crédit (annexe 2.A2). La création et le développement de la *Central de Risco de Crédito* à la BCB en 2004 a constitué la principale initiative des pouvoirs publics à cet égard, qui s'est accompagnée de mesures destinées à faciliter le transfert des antécédents des particuliers en matière d'emprunts entre établissements financiers (*Bancos de Dados de Proteção ao Crédito – Cadastro Positivo*). Ces mesures tendent à bénéficier au secteur des services bancaires aux particuliers, dans lequel l'analyse de crédit automatisée est très répandue. Sur le segment des services bancaires aux entreprises, la qualité des informations est déjà relativement bonne, la concurrence est vive entre établissements financiers sur le marché des prêts aux grandes entreprises, et les marges d'intérêt sont plus faibles. S'agissant des petites entreprises, leurs activités informelles ainsi que les lacunes de leur comptabilité compliquent l'évaluation des risques de crédit, et il est peu probable que la simple amélioration des bases de données sur le crédit suffise à changer la donne²⁶. La transférabilité des antécédents d'emprunt est donc particulièrement importante sur ce segment du marché, car une grande partie des informations concrètes pertinentes sur le profil d'emprunt de ces entreprises demeure uniquement connue de leurs banques créditrices. Ces emprunteurs sont donc captifs sur le plan informationnel, ce qui permet aux banques d'obtenir une rente de monopole aux dépens de leurs clients. Plusieurs banques de réseau de grande envergure ont commencé à créer leurs propres bases de données contenant des antécédents d'emprunt et des cotes de solvabilité, ainsi que des statistiques sur les retards de paiement, les pertes et les taux de recouvrement²⁷.

L'ampleur de l'exclusion financière

L'accès aux services financiers demeure biaisé au détriment des plus démunis et des entreprises du secteur informel. Ayant connu un essor considérable au cours des dix dernières années, la microfinance – qui englobe diverses formes de microcrédit et de coopératives de crédit – constitue un instrument de lutte efficace contre l'exclusion financière, mais elle demeure moins répandue au Brésil que dans d'autres pays d'Amérique latine²⁸. Le débat sur les microfinancements a été ouvert en 1995 grâce à *Comunidade Solidária*, un programme gouvernemental destiné à renforcer les initiatives de la société civile. Un certain nombre d'obstacles juridiques à l'essor de la microfinance ont alors été cernés, et le cadre juridique a été amélioré en conséquence, notamment au cours des cinq dernières années.

Habituellement, les pouvoirs publics luttent contre l'exclusion financière par le biais des banques publiques, via l'ouverture de leur propre portefeuille de prêts aux populations défavorisées sur le plan de l'accès au crédit, et l'administration de fonds de développement régional ainsi que de fonds d'affectation spéciale. On peut citer à titre d'exemple le programme *Crediamigo* de la *Banco do Nordeste* (Banque du Nord-Est). Le soutien indirect, prenant la forme d'une aide financière apportée par la BNDES à des organisations non gouvernementales (ONG) qui offrent des microfinancements, est une autre forme typique d'intervention publique. Toutefois, les crédits administrés à l'agriculture et au logement n'ont pas amélioré l'accès des nécessiteux aux financements dans ces deux domaines : la plupart des ménages ruraux n'ont qu'un accès limité aux prêts agricoles²⁹, et les portefeuilles de prêts administrés des banques publiques sont concentrés sur des emprunteurs relativement importants, souvent des entreprises qui pourraient probablement obtenir des crédits non réglementés. Les opérations de microfinancement réalisées par des banques privées sont peu nombreuses et d'un volume relativement modeste. Les banques publiques semblent donc davantage ouvertes aux plus démunis que leurs homologues privées, et sont généralement plus présentes dans les régions où l'offre de crédit est insuffisante, notamment dans les zones isolées et les régions rurales du pays.

Si le segment du microcrédit est encore balbutiant, diverses formes de coopératives de crédit sont bien développées et constituent le principal vecteur de crédits aux groupes vulnérables et aux petites entreprises. Les coopératives de crédit existent depuis plus d'un siècle au Brésil, et elles représentent un volume de prêts plus important, sont moins dépendantes de l'aide publique et se sont développées plus rapidement que les établissements de microcrédit³⁰. Le secteur des coopératives de crédit offre une gamme de prêts similaire à celle des établissements de microcrédit, mais il est davantage orienté vers les prêts aux particuliers et moins actif dans le secteur informel, qui constitue la principale cible des établissements de microcrédit. L'adhésion aux coopératives fait toujours l'objet de certaines restrictions, tandis que l'accès aux financements est limité dans le cas des établissements de microcrédit (encadré 2.2).

Les efforts accomplis récemment en vue de faciliter l'accès des plus démunis aux services bancaires ont été nombreux. Ainsi, les conditions d'ouverture d'un compte bancaire ont été simplifiées, notamment dans le cas des comptes courants et d'épargne, pour les bénéficiaires de programmes sociaux, étant donné que les prestations sont déjà versées au moyen de cartes de paiement magnétiques. Des données empiriques laissent à penser que l'accès au système bancaire par le biais de comptes bancaires simplifiés a bénéficié aux travailleurs pauvres du secteur informel, en offrant un moyen plus rapide et plus sûr de constituer un fonds de roulement. Parmi les autres mesures prises, on peut citer la fourniture de services bancaires de base par le biais du réseau postal (*Banco Postal*), ainsi que par des petits commerçants habilités à offrir ces prestations (*Correspondente Bancário*).

Le rôle des investisseurs institutionnels

Les milieux brésiliens de l'investissement se sont de plus en plus institutionnalisés, sous l'effet de l'augmentation des actifs des fonds de pension et des fonds communs de placement (tableau 2.4). Certes, le taux de pénétration des sociétés d'assurance reste faible (tableau 2.5), mais ce secteur a bénéficié de l'accumulation d'actifs des fonds de pension, compte tenu de la progression de la vente de produits de rente par les fonds de pension ouverts (encadré 2.3). En 2003, le total des actifs du secteur des fonds de pension fermés, soit environ 90 % du marché des fonds de pension, représentait près de 20 % du PIB. Bien que ce

Encadré 2.2. La microfinance au Brésil*

La microfinance recouvre les coopératives de crédit et les fournisseurs de microcrédits. Ces derniers sont essentiellement de trois types : les ONG, les *organizações da sociedade civil de interesse público* (Oscips, organisations de la société civile d'intérêt public) et, plus récemment, les *sociedades de crédito ao microempreendedor* (SCMs, sociétés de crédit aux microentrepreneurs). Ces entités peuvent être des organismes à but lucratif ou non. Les Oscips représentent environ la moitié du segment du microcrédit, et sont suivies par les ONG et les SCMs. La plupart de ces dernières sont contrôlées par des sociétés d'affacturage et se sont vu accorder une plus grande marge de manœuvre opérationnelle, notamment la possibilité de prendre une autre forme d'établissement financier. Des fonds institutionnels participent également au marché des microfinancements, mais le volume des opérations de microcrédit reste faible.

Les coopératives de crédit sont maintenant soumises aux mêmes règles prudentielles que les autres établissements financiers, et leur nombre a augmenté ces dernières années, pour s'établir aux alentours de 1 800 en 2003, contre 800 en 1990. La plupart de ces établissements sont néanmoins de petite taille, et les coopératives de crédit ne représentent que 2 % du portefeuille de prêts et de l'actif net du système financier. Cela soulève des difficultés supplémentaires en termes de contrôle bancaire. La moitié environ des coopératives sont situées dans le Sud-Est, la région la plus prospère, reflétant, entre autres, la concentration de la population et des activités économiques dans cette zone. Les membres des coopératives de crédit sont toutefois plus également répartis entre les différentes régions, où ils représentaient approximativement 1¼ à 2¼ pour cent de la population active en moyenne fin 2001, exception faite du Nord-Est, où le taux de pénétration est plus faible. Les récents efforts déployés en vue d'assouplir les règles limitant l'adhésion à ces coopératives ont bénéficié à celles axées sur les micro- et les petits entrepreneurs, qui peuvent maintenant accueillir librement des membres issus de différents secteurs d'activité. Des restrictions géographiques restent cependant en vigueur. Les règles prudentielles plafonnent les engagements vis-à-vis des clients et limitent la composition des portefeuilles.

Des établissements financiers publics offrent également des services de microcrédit, en utilisant leurs propres ressources ou en rétrocédant des prêts publics. Tel est le cas de la BNDES, de la *Banco do Brasil*, de la *Banco de Brasília*, de la *Banco do Nordeste* et de la *Caixa Econômica Federal*. La présence d'établissements privés sur ce segment de marché est plus récente et a été encouragée par l'obligation faite en 2003 aux banques commerciales d'affecter 2 % de leurs dépôts à vue au microcrédit. La présence limitée des établissements financiers privés peut être attribuée aux coûts unitaires plus élevés de fourniture de ces services, aux risques plus importants liés au manque de compétences en matière d'évaluation de la solvabilité d'une catégorie de population relativement inconnue, et à des problèmes de marque, entre autres. Les règles prudentielles sont très strictes, puisqu'elles interdisent en particulier aux fournisseurs de microcrédit de collecter des dépôts. Ils se voient également imposer des plafonds de taux d'intérêt et des périodes minimums de remboursement des prêts.

* Voir Darcy et Soares (2003) et Banque centrale du Brésil (2003d) pour de plus amples informations sur le cadre réglementaire de la microfinance.

Tableau 2.4. **Composition des actifs des fonds de pension fermés, 1994-2003**

	En pourcentage				
	1994	2000	2001	2002	2003
Titres à revenu fixe ¹	16.2	43.3	51.7	54.3	57.3
Fonds propres ¹	39.1	35.0	29.0	27.7	29.0
Immobilier	14.4	8.0	6.8	6.7	5.4
Dépôts à terme	11.5	3.2	3.1	2.3	1.2
Prêts aux participants	1.9	1.8	1.8	1.9	1.7
Prêts au logement	4.6	2.9	2.5	2.0	1.6
Obligations	1.9	2.0	2.1	2.2	1.7
Opérations avec la société mère	7.8	0.2	0.1	0.0	0.0
Autres	2.6	3.6	2.9	2.9	2.1
<i>Pour mémoire :</i>					
Actifs des fonds de pension fermés (en % du PIB)	8.3	13.2	14.4	15.8	18.2
Part de marché des fonds fermés	..	89.1	86.7	86.2	..
Part des titres à revenu fixe dans les actifs des fonds à capital variable ¹	..	..	..	90.2	91.2

1. Couvre les participations aux fonds communs de placement.

Source : ABRAPP et SUSEP.

Tableau 2.5. **Composition des réserves des compagnies d'assurance, 1996-2003**

	En pourcentage				
	1996	2000	2001	2002	2003
<i>Composition des réserves</i>					
Titres à revenu fixe	66.0	91.2	91.6	93.6	95.3
Fonds propres	16.0	6.9	6.3	4.9	3.6
Immobilier	18.0	1.9	2.2	1.5	1.1
<i>Pour mémoire :</i>					
Produit des primes (en % du PIB)	2.0	2.1	2.1	2.2	2.5
<i>Distribution des primes d'assurance</i>					
Automobile	30.4	31.8	31.3	27.2	..
Vie	18.7	17.0	16.9	23.8	..
Maladie	20.0	24.8	23.9	21.0	..
Autres	30.9	26.4	27.9	28.0	..
Part des compagnies étrangères ¹	6.3	31.1	34.0	35.1	..

1. En pourcentage du produit total des primes.

Source : FENASEG et SUSEP.

ratio soit faible par rapport à des pays comme le Japon, l'Australie ou les États-Unis, il est relativement élevé si on le compare à ceux des autres pays d'Amérique latine (Chili excepté) et à certains pays de l'OCDE comme l'Italie ou l'Allemagne. Les fonds de pension ouverts se sont développés rapidement depuis la seconde moitié des années 90, avec la mise en œuvre des réformes de la sécurité sociale des travailleurs du secteur privé, que l'on a évoquées au chapitre 1, ainsi qu'avec la mise en place d'incitations fiscales pour les travailleurs investissant dans ces fonds (par le biais d'un report d'imposition jusqu'à la retraite).

Les portefeuilles d'actifs des fonds de pension restent concentrés sur les obligations d'État. La diminution de la part des actions, de l'immobilier et des dépôts à terme depuis 1995 environ, a été compensée par une augmentation des valeurs à revenu fixe, qui représentent actuellement quelque 60 % des portefeuilles d'actifs des fonds de pension (contingents d'emplois en valeurs à revenu fixe compris). La concentration sur les actifs à revenu fixe est

Encadré 2.3. Le régime des retraites complémentaires

Typologie des fonds de pension

Le régime brésilien des retraites complémentaires, organisé selon le principe du volontariat, est administré par des fonds de pension fermés et ouverts. Actuellement, ces entités sont gérées de façon privée. Plus précisément :

- Les fonds de pension fermés (*Entidades Fechadas de Previdência Complementar*, EFPC) sont des organismes sans but lucratif mis en place par des employeurs, à titre individuel ou collectif, des syndicats ou des associations professionnelles; ils sont financés par des contributions des employeurs et/ou des salariés sur une base professionnelle ou associative. En 2003, les 360 opérateurs de fonds en activité (plus de 2 100 promoteurs) avaient accumulé un volume d'actifs représentant près de 20 % du PIB. Toutefois, la couverture des salariés par ces régimes reste faible, avec 2 % seulement de la population active adhérant à ces fonds.
- Les fonds de pension ouverts (*Entidades Abertas de Previdência Complementar*, EAPC) sont gérés par des institutions financières, généralement des sociétés d'assurance et des banques. Les cotisations sont versées à titre personnel et volontaire. Ces fonds s'inspirent de l'expérience des régimes de retraite professionnelle 401(k) aux États-Unis. À fin 2003, on comptait 43 prestataires, gérant un volume d'actifs correspondant à près de 2.5 % du PIB, et 6.5 millions de plans vendus. Les régimes à cotisations définies représentaient 70 % des recettes et 45 % des actifs des fonds de pension ouverts.

Les fonds de pension fermés proposent normalement des formules à prestations définies, à cotisations définies ou mixtes (à savoir des régimes à cotisations définies assortis de certaines dispositions des régimes à prestations définies, comme les plans à *réserve de trésorerie*, *plancher de prestations* et *objectif de prestation*). Les fonds de pension à l'initiative de syndicats et d'associations professionnelles ne peuvent appartenir qu'à la catégorie des régimes à cotisations définies. Même si la plupart des fonds créés à l'initiative d'entreprises publiques proposent des formules à prestations définies, des fonds publics de retraites complémentaires peuvent désormais être créés pour des fonctionnaires et doivent adopter la formule des cotisations définies. Les comptes individuels sont transférables sous certaines conditions, notamment une période d'accumulation de droits de 10 ans et les fonds correspondants ne peuvent être retirés qu'à la retraite ou à l'interruption de l'emploi. La plupart des régimes gérés par des fonds de pension ouverts adoptent la formule des cotisations définies. Ils sont aussi plus souples en matière de transférabilité et de conditions de retrait. La période d'accumulation de droits est de 60 jours et la disposition des fonds n'est pas liée au départ à la retraite.

Traitement fiscal

Actuellement, les cotisations aux fonds de pension privés sont fiscalement déductibles à concurrence de 12 % du salaire de l'employé et de 20 % de la masse salariale des employeurs, tandis que les revenus courus sur les actifs accumulés sont imposables au taux de 20 % à concurrence de 12 % de la cotisation de l'employeur. Les prestations de retraite sont assujetties (à concurrence d'un plafond) à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Un projet de loi a été adopté en août 2004 pour remplacer le régime actuel de type ETT (exonération/taxation/taxation) par un régime EET (exonération/exonération/taxation) et créer un régime fiscal optionnel pour les plans de retraite créés à partir du 1^{er} janvier 2005. Plus précisément :

- Les revenus courus des actifs accumulés ne seront plus imposés à partir du 1^{er} janvier 2005*.

Encadré 2.3. Le régime des retraites complémentaires (suite)

- Dans le cadre du régime fiscal optionnel, les prestations de retraite supérieures à 1 058 BRL seront imposées à des taux différents en fonction de la durée du placement (à savoir le temps écoulé entre la première cotisation et le retrait du capital ou le versement de la prestation de retraite), avec un taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 35 % pour les plans de retraite détenus depuis moins de deux ans. Ce taux sera réduit de 5 points par tranche de deux ans de cotisation pour être ramené à 10 % pour les plans détenus depuis plus de 10 ans.

Réglementation

Les fonds de pension fermés sont réglementés et contrôlés par le Secrétariat des régimes complémentaires de prévoyance (*Secretaria de Previdência Complementar*, SPC), qui relève du ministère de la Sécurité sociale. Le SPC délivre une autorisation pour la création du régime de retraite et contrôle le respect de la réglementation sur le gouvernement d'entreprise, la communication d'informations, les droits des bénéficiaires, la politique d'investissement, la fourniture des prestations, les commissions, etc. Les fonds de pension ouverts sont pour leur part placés sous le contrôle de l'autorité de tutelle des assurances privées (*Superintência de Seguros Privados*, SUSEP), qui relève du ministère des Finances.

L'objectif de taux de rendement utilisé pour l'évaluation actuarielle des engagements par la plupart des fonds de pension est actuellement de 6 % en termes réels. C'est un taux élevé par rapport à ce que l'on observe dans les pays de l'OCDE et cela crée le risque qu'en cas de sous-performance, les engagements de retraite accumulés par les régimes publics à prestations définies ne soient transférés à la charge du contribuable. Pour atténuer ce risque, des règlements récents ont plafonné les cotisations du promoteur du régime au niveau des cotisations des employeurs. En outre, ces règlements imposent de résoudre les problèmes de déséquilibre actuariel en respectant la parité entre les cotisations patronales et salariales.

* Voir OCDE (2004a). En outre, comme l'indique le document OCDE (2004b), les plans d'épargne-retraite à traitement fiscal favorable ont amené les pouvoirs publics à mettre en réserve des recettes budgétaires considérables pour une période ultérieure au cours de laquelle l'impact du vieillissement atteindra son ampleur maximale. Sans cette mesure, on ne sait pas si les pouvoirs publics auraient résisté aux pressions politiques les incitant à dépenser immédiatement ces recettes, au lieu de les utiliser pour accumuler des actifs et faire ainsi face au coût futur du vieillissement des populations. En conséquence, du point de vue de l'économie politique, le report d'imposition peut être considéré comme de bonne politique pour les finances publiques.

encore plus forte pour les fonds ouverts. La gestion de portefeuille est soumise à des plafonnements quantitatifs stricts en matière d'allocation d'actifs (encadré 2.4). Par exemple, alors qu'il n'y a pas de limites à la détention d'obligations d'État sans risque, les investissements en actifs étrangers ne sont pas permis, hormis pour constituer une petite composante en actions. La levée de l'interdiction de la détention d'actifs étrangers faciliterait certes la diversification des portefeuilles et les décisions en matière d'allocation d'actifs, mais son impact sur le cours de change et la prime de risque n'est pas aisé à évaluer. En outre, compte tenu des taux de rendement encore élevés des obligations d'État, les actifs étrangers, qui exposeraient le secteur à des risques de change, ne sont sans doute pas assez intéressants pour les gérants de fonds de pension brésiliens en l'état actuel des choses³¹.

Compte tenu de ces réglementations, il est tout à fait possible d'accroître la pénétration des fonds de pension sur les marchés d'actions. Le plafonnement de la part des actions à 50 % du total des actifs est élevé, alors que les placements effectifs en actions

Encadré 2.4. Réglementation de l'allocation d'actifs des fonds de pension

Les deux tiers environ des actifs des fonds de pension sont détenus par des entités créées à l'initiative d'entreprises publiques et la plupart des plans reposent sur la formule des prestations définies. La réglementation est donc particulièrement importante pour réduire le risque que de mauvaises décisions d'investissement n'aboutissent à l'inscription d'engagements non capitalisés dans le budget de l'État.

La réglementation de l'allocation d'actifs pour le secteur des fonds de pension est publiée par le Conseil monétaire national (*Conselho Monetário Nacional*, CMN). Actuellement, il existe des plafonds quantitatifs concernant l'allocation d'actifs des fonds de pension fermés en fonction du type d'instrument financier, d'une analyse par score du risque de crédit et de critères de gouvernement d'entreprise. Avec la nouvelle réglementation promulguée en septembre 2003 :

- Les fonds de pension professionnels peuvent investir sans limite en titres émis par l'État. Néanmoins, le portefeuille combiné d'obligations à faible risque émis par les États et les municipalités, des institutions financières et non financières et le contingent des placements à faible risque et à revenu fixe dans des fonds communs de placement est limité à 80 % du total des actifs. En ce qui concerne les instruments financiers classés dans les catégories des placements à moyen ou haut risque, le plafond est fixé à 20 % du total des actifs sous mandat de gestion.
- Le portefeuille d'actions est limité à 50 % des actifs s'il s'agit de sociétés bien notées en matière de gouvernance d'entreprise, de 45 % pour les sociétés présentant une notation normale, de 35 % pour les sociétés dont la gouvernance d'entreprise n'est pas noté et de 3 % pour les sociétés cotées à l'étranger. C'est la Bourse de São Paulo (BOVESPA) qui fournit la notation de gouvernance d'entreprise des sociétés cotées au Brésil. La détention d'actions de sociétés non cotées est plafonnée à 20 % des actifs sous mandat de gestion. Les actions cotées sur des marchés du MERCOSUR, les obligations non garanties et l'or sont plafonnés à 3 % des actifs. Les notes de risque de crédit sont fournies par des agences de notation indépendantes.
- Les actifs immobiliers sont limités à 14 % du total des actifs, mais ce plafond doit être ramené progressivement à 8 % d'ici 2009. La participation d'un fonds de pension à un projet immobilier est limitée à 25 % du budget du projet.
- Les prêts aux participants sont plafonnés à 15 % du total des actifs sous mandat de gestion. Le taux de rémunération de ces prêts ne peut pas être inférieur au taux de rendement actuariel projeté par le fonds majoré des frais d'administration.
- En dehors de ces restrictions, il existe un certain nombre d'obstacles à la concentration. En particulier, les fonds de pension peuvent détenir 20 % au plus du capital d'une même société, mais 5 % seulement des actifs du fonds de pension peuvent être investis dans une même société.

ne se situent qu'aux environs de la moitié de ce plafond. Certes la volatilité des cours des actions est dissuasive. La profondeur du marché d'actions national peut aussi jouer un rôle en la matière, notamment à travers la présence de restrictions sur la participation dans une société que peut détenir un fonds de pension. Il convient de noter qu'une augmentation de la demande d'actions par les fonds de pension peut contribuer à accroître la capitalisation du marché et les volumes de transactions, à améliorer la profondeur et la liquidité du marché et à promouvoir l'innovation financière, la concurrence et l'efficacité.

Ces dernières années, la réglementation prudentielle s'est améliorée dans le secteur des fonds communs de placement, dont les actifs sous mandat de gestion représentent quelque 30 % du PIB. Les obligations d'évaluation au prix du marché ont été renforcées et la transparence a été favorisée par la publication, à partir d'avril 2004, d'indicateurs financiers sur les fonds communs de placement, avec notamment des taux de rendement et le nombre de parts, sur le site Web de la CVM (*Comissão de Valores Mobiliários*)³². Cela devrait donner aux petits investisseurs plus d'informations sur la rentabilité des placements et les risques de marché associés aux différentes formules d'investissement³³. Plus récemment, les procédures de fonctionnement des fonds communs de placement ont été simplifiées, ce qui marque un pas important vers un nouveau développement de ce segment du marché.

Les améliorations de la gestion de la dette publique ont contribué à renforcer le socle d'investisseurs institutionnels. Étant donné la prédominance des valeurs à revenu fixe dans les portefeuilles de ces investisseurs, l'émission de titres de référence de diverses échéances a conféré plus de liquidité aux marchés secondaires des obligations d'État et a donc facilité la gestion des portefeuilles institutionnels, comme on l'a vu au chapitre 1. Dans le cas des fonds de pension, l'émission d'obligations d'État à long terme protégées contre l'inflation a été particulièrement bienvenue. Cela a assuré une meilleure adéquation des actifs et des engagements indexés sur l'inflation des fonds de pension. Il faut cependant admettre que, même si les sociétés d'assurance et les fonds de pension ont soutenu la demande d'instruments de la dette publique à échéances à long terme, la stratégie d'achat à long terme risque de réduire la liquidité de ces titres, notamment en l'absence d'instruments d'échanges financiers à long terme.

La voie à suivre pour l'avenir

Expansion du crédit et réduction des coûts d'intermédiation

Les difficultés de recouvrement des prêts semblent constituer le principal élément dissuasif vis-à-vis de l'expansion du crédit au secteur privé comme de la réduction des marges d'intérêts. Même si la consolidation de la stabilité macroéconomique et la réforme institutionnelle doivent contribuer à la réduction en cours des coûts d'intermédiation et à l'expansion du crédit au secteur privé, comme on l'a vu au chapitre 1, il existe une grande marge d'amélioration supplémentaire dans ce domaine. À cet égard, les mesures visant à faciliter le recouvrement des prêts et à développer l'information sur la solvabilité des emprunteurs paraissent revêtir une importance toute particulière.

Faciliter le recouvrement des prêts

La législation actuelle sur les faillites présente des carences en raison de la priorité accordée aux créances des salariés et du fisc au détriment des autres créances privilégiées ou non, notamment les prêts bancaires. Le rang de préséance médiocre accordé à ces créances lors d'une faillite décourage tout simplement la création de crédits alors que les prêts bancaires sont d'importants mécanismes de financement du fonds de roulement des entreprises. En outre, la nécessité d'un accord unanime des créanciers rend les restructurations plus difficiles et plus longues, alors même que la valeur des nantissements risque de se déprécier. Le recouvrement d'actifs est aussi entravé par l'inertie du système juridique. Dans ce contexte, les efforts récents d'amélioration de la législation sur les faillites par l'assouplissement des obstacles au recouvrement des prêts et la mobilisation plus facile des nantissements, devraient réduire le risque de crédit et donc les coûts d'intermédiation. Une nouvelle loi sur les faillites est en cours d'examen au Congrès et elle remédie à la plupart des carences de la législation actuelle (encadré 2.5).

Encadré 2.5. Le droit brésilien des faillites

En principe, le rôle du droit des faillites consiste à organiser la répartition des pertes entre les différentes parties prenantes d'une entreprise, notamment entre les actionnaires et les créanciers de tous types (banques, salariés, fournisseurs, administration fiscale). Le droit des faillites doit donc trouver un compromis entre la protection des créanciers – en les encourageant à participer à l'entreprise et à la soutenir pendant sa restructuration – et les actionnaires, ce qui les incite à investir et à prendre des risques. L'autre rôle du droit des faillites consiste à protéger des actifs utiles au corps social pendant que l'entreprise est fermée ou restructurée.

Les textes en vigueur

Le droit actuel des faillites décourage la création de crédit parce que le règlement des créances financières n'a pas la priorité lorsqu'une entreprise est déclarée en faillite. La priorité est en revanche accordée au règlement des dettes sociales et fiscales¹. Dans la pratique, cependant, ni les salariés, ni l'administration fiscale n'ont tendance à engager une procédure de faillite, les salariés craignant de perdre leur emploi et l'administration fiscale n'étant pas juridiquement active dans les affaires de faillites. Ce n'est généralement qu'après la cessation des paiements suspension aux fournisseurs et aux banques (généralement les dernières à subir la défaillance) que la faillite est déclarée. Mais, là encore, la priorité accordée aux dettes sociales et fiscales, plutôt qu'aux dettes financières, réduit l'intérêt pour les détenteurs de créances financières d'engager des procédures de faillite. En général, lorsqu'une banque ou un fournisseur obtient une décision favorable dans un recours pour faillite, le peu d'argent qui reste après le règlement des frais de justice couvre à peine le règlement des dettes sociales et fiscales.

Aux termes des textes actuels, la solution consistant à restructurer l'entreprise (*concordata*) consiste en un mécanisme de rééchelonnement de la dette sur deux ans prévu par la loi et applicable aux seules créances non garanties (à savoir hors créances des salariés, de l'administration fiscale et crédits de premier rang). Pour mettre en place des plans de restructuration plus souples, il faut l'accord de tous les créanciers, car la loi ne prévoit pas de tels dispositifs. Il existe deux types de *concordata* : le premier est à l'initiative du propriétaire de l'entreprise (*concordata* préventif) et le second relève de la procédure de faillite, lorsque toutes les mesures d'exécution sont gelées, sauf pour le règlement des dettes fiscales. Le juge nomme alors un *síndico* (généralement le principal créancier) qui doit assumer les fonctions de direction, évaluer la qualité des actifs et passifs de l'entreprise et vérifier si le droit des faillites a été respecté². Si l'entreprise connaît des difficultés de trésorerie, mais reste solvable, elle est placée en *concordata* suspensif, la direction revenant à son ou ses propriétaires. Le juge délivre une autorisation de rééchelonnement des dettes selon un calendrier prévu par la loi. En cas de liquidation, lorsque la société s'avère à la fois illiquide et insolvable, les actifs sont réunis pour être vendus aux enchères, les sommes collectées servant à régler les créanciers (en fonction de la qualité du crédit et de façon proportionnelle pour les crédits de même qualité). Comme le propriétaire peut bénéficier d'un *concordata* suspensif, la liquidation effective ne commence qu'à l'issue d'une longue période d'évaluation légale des actifs et des dettes. Lorsque les actifs sont enfin vendus aux enchères, ils peuvent avoir perdu la majeure partie de leur valeur, avec la dépréciation des actifs physiques et la dévalorisation des actifs immatériels.

Encadré 2.5. Le droit brésilien des faillites (suite)

La nouvelle loi

La nouvelle loi sur les faillites, qui doit encore être approuvée par le Congrès, donne la priorité au règlement des prêts garantis et, à l'instar de la procédure du chapitre 11 aux États-Unis, elle confère à la restructuration de l'entreprise un caractère plus coopératif et propice à son redressement. Des amendements seront également apportés au Code des impôts pour l'harmoniser avec les principales dispositions de la nouvelle loi sur les faillites. Les principales caractéristiques de la nouvelle loi sont les suivantes : i) les créances des salariés continuent d'avoir priorité sur les autres créances de premier rang, mais elles sont plafonnées à 150 fois le salaire minimum, ce qui empêche les augmentations frauduleuses des salaires de certaines parties prenantes avant la faillite en vue de reprendre possession des actifs; ii) les crédits de premier rang ont priorité sur les créances de l'administration fiscale; et iii) le régime de succession fiscale (en d'autres termes, les nouveaux propriétaires d'une entreprise en faillite sont redevables des éventuels impôts dus, y compris ceux qui ont été mis au jour après l'acquisition de l'entreprise ou de ses actifs) sera aboli pour les achats dans le cadre des procédures de faillite et de redressement judiciaire.

La possibilité d'une restructuration extrajudiciaire a été renforcée. Les emprunteurs en difficulté seront autorisés à négocier directement la restructuration avec les créanciers, sans intervention judiciaire. En cas d'échec d'une restructuration extrajudiciaire, les créanciers auront une créance de premier rang au titre de leur investissement. Les restructurations sous le contrôle d'un tribunal continueront d'exister, mais les juges devront accepter les décisions des créanciers, dont les votes seront proportionnés au niveau de leur engagement. En cas de liquidation, les administrateurs s'efforceront d'abord de vendre la société en faillite. Faute de quoi, l'entreprise sera scindée en plusieurs composantes de façon à préserver l'emploi et des actifs immatériels, comme les marques. Les ventes à l'encan deviennent une solution de dernier recours. L'élimination du mécanisme de succession fiscale devrait faciliter ce processus en réduisant les incertitudes vis-à-vis de dettes fiscales futures, ce qui ouvre la voie à la vente des actifs à leur juste prix. En outre, on devrait assister à une accélération sensible de la procédure de faillite.

1. Selon la loi actuelle, les dettes sont réglées dans l'ordre suivant : i) dettes salariales et indemnités des employés; ii) dettes fiscales (État fédéral d'abord, États ensuite, municipalités enfin); iii) dettes de premier rang; iv) formules d'emprunt assorties de privilèges spéciaux sur certains actifs (par exemple, les *cédulas de crédito comercial with penhor* sont prioritaires sur les *penhor*); v) formules d'emprunt assorties de privilèges généraux (par exemple, *cédula de crédito industrial*); et vi) dettes non garanties. Une *Cédula de Crédito Bancário* (CCB) est un titre de créance exécutable servant dans toute opération de crédit et détenu par une institution financière; ces titres permettent aux banques d'engager une procédure de recouvrement judiciaire opposable aux tiers, au lieu d'en passer par un recours pour faire valoir leurs créances. Les CCB peuvent donc réduire les coûts, accélérer le recouvrement de la créance et même être négociés sur des marchés secondaires.
2. Les banques éprouvent généralement peu d'intérêt à participer au comité de direction d'une entreprise en faillite. Elles craignent que les salariés et le corps social en général n'attendent des banques qu'elles assument la charge d'engagements dont elles ne sont pas responsables, comme le versement des arriérés de salaires.

Malgré l'amélioration apportée par la nouvelle loi sur les faillites, des problèmes demeurent. *Premièrement*, malgré l'élimination du mécanisme de succession fiscale pour les achats d'actifs dans le cadre d'une faillite ou d'un redressement judiciaire, la succession en matière de dettes salariales ne sera éliminée que dans le cas de procédures de faillite et sera donc maintenue lors d'un transfert à de nouveaux propriétaires en cas de redressement judiciaire, ce qui réduit l'intérêt de racheter les actifs en pareille situation. *Deuxièmement*, les

créanciers non prioritaires resteront au troisième rang de priorité pour le recouvrement des actifs, ce qui atténue aussi les incitations par ailleurs plus fortes à la création de crédit. Troisièmement, la participation des banques à la restructuration est floue et va dépendre de la façon dont la nouvelle loi sera appliquée. Quatrièmement, il faudra améliorer le dispositif d'application de la loi et le code de procédure pour accélérer les décisions, initiative qui devrait sans doute être soutenue par la magistrature. Enfin, une généralisation des Tribunaux spéciaux (évoqués dans l'encadré 2.6, pourrait améliorer les performances du système judiciaire. Ces tribunaux pourraient aussi traiter le recouvrement judiciaire des petits crédits³⁴.

Encadré 2.6. **L'expérience des tribunaux spécialisés dans l'État de Rio de Janeiro**

Pour améliorer les performances du système juridique, l'État de Rio de Janeiro a mis en place des tribunaux spécialisés (*Varas Especializadas*) en mai 2002. Ces tribunaux élargissent le champ de compétence des huit tribunaux de faillite existants (*Varas de Falências e Concordatas*) pour couvrir la plupart des affaires touchant des entreprises commerciales et celles qui concernent la Commission des valeurs mobilières (*Comissão de Valores Mobiliários, CVM*). Les affaires concernant les opérations de crédit ne relèvent généralement pas de la compétence de ces tribunaux. L'État de Rio de Janeiro est actuellement le seul au Brésil à avoir mis en place de tels tribunaux. Parmi les autres efforts accessoires pour améliorer l'efficacité du système juridique, on retiendra par exemple la mise en commun des ressources des tribunaux aux prises avec un gros volume de dossiers en retard et le recours à des indicateurs de productivité pour récompenser les performances.

Cette initiative a été motivée par le sentiment que les affaires touchant les entreprises commerciales supposent souvent des connaissances spécifiques. Les grandes entreprises ont en outre tendance à faire appel à des cabinets juridiques mieux préparés pour les conseiller, ce qui nécessite une meilleure concordance entre la spécialisation des avocats et celle des juges. Cette initiative a aussi été encouragée par la Bourse des valeurs de Rio de Janeiro et la CVM et elle passe pour avoir réussi à promouvoir un apprentissage sur le tas des personnels parajudiciaires et des juges. Bien que les juges n'aient pas de formation préalable avant d'être affectés à ces tribunaux spécialisés, on observe un effort pour détecter les professionnels compétents pour les affaires jugées par ces tribunaux. Les juges peuvent en outre bénéficier d'une formation complémentaire, souvent à l'initiative des associations professionnelles. Alors que tous les juges soient invités à ces sessions de formation, ceux qui travaillent dans les tribunaux spécialisés sont pour leur part tenus d'y assister. Ces tribunaux spécialisés peuvent aussi contribuer à améliorer la qualité technique et accroître la prévisibilité des décisions judiciaires.

Le déploiement de ces tribunaux spécialisés passe pour avoir favorisé la concurrence dans le système juridique. On dit que certaines parties à des procès de São Paulo préfèrent porter leur affaire devant les tribunaux de Rio de Janeiro, où les décisions sont prises plus rapidement, tendance qui s'est affirmée avec la création des tribunaux spécialisés. Toutefois, on ne peut pas faire de généralisation quant à la perspective de voir ces tribunaux améliorer l'efficacité du système juridique, car cela dépend de problèmes spécifiques que connaît le système dans les différents États du pays. L'existence d'un grand nombre d'affaires en attente de jugement qui relèvent du droit des sociétés en est un exemple. Dans d'autres États, les goulets d'étranglement du système juridique peuvent être pires au niveau des tribunaux de seconde instance.

Améliorer les renseignements sur la solvabilité des emprunteurs

Les améliorations dans les bases de données d'évaluation du crédit ont surtout concerné la diffusion et la possibilité de communiquer des renseignements sur la solvabilité des emprunteurs (par l'intermédiaire de la *Banco de Dados de Proteção ao Crédito – Cadastro Positivo*), qui constituaient jusqu'ici l'un des principaux points faibles du secteur bancaire brésilien³⁵. Toutefois, il existe une marge substantielle d'amélioration dans le domaine des bases de données d'évaluation du crédit. En règle générale, le grand problème est de permettre aux bailleurs de fonds d'accéder plus facilement aux renseignements sur les emprunteurs potentiels. Les observations empiriques tendent à montrer que plus les bailleurs de fonds disposent de renseignements de qualité sur les emprunteurs, plus les perspectives de création de crédit sont importantes³⁶. Plus précisément, les entreprises de pays disposant de bases de données d'évaluation du crédit de qualité ont tendance à plus recourir à l'endettement que celles de pays où les renseignements sont rares et médiocres. Les bases de données passent aussi pour un facteur important de respect de la loi, car l'accès au crédit est pour l'essentiel interrompu tant que l'emprunteur défaillant n'est pas retiré des listes noires des bases de données d'évaluation du crédit. En rendant publics les renseignements sur la solvabilité des emprunteurs, en développant les registres de renseignements et en facilitant la possibilité pour les bailleurs de fonds de se transmettre des renseignements, on peut développer la concurrence et réduire les coûts d'intermédiation.

Remédier à l'exclusion financière

Il existe d'amples possibilités de développer davantage le secteur de la microfinance. Une nouvelle libéralisation des restrictions (géographiques ou professionnelles) à l'adhésion à des coopératives de crédit et de la collecte de fonds dans le cas de distributeurs de microcrédits, notamment en permettant la collecte de dépôts, pourrait contribuer à développer ce segment du marché dans les années à venir. For est néanmoins d'admettre qu'un élargissement de l'éventail des activités pourrait poser des problèmes supplémentaires de contrôle si le nombre d'intervenants sur ce marché vient à augmenter. Un assouplissement progressif, soigneusement maîtrisé des restrictions est donc judicieux. Parallèlement, on pourrait faciliter davantage l'accès des pauvres aux services bancaires. La création de comptes bancaires simplifiés constitue une mesure importante à cet égard, de même que les autres mesures récentes que l'on a énumérées précédemment. Un projet de loi proposé au Congrès en 2004 vise à simplifier la fiscalité, la sécurité sociale et la législation du travail pour inciter les petites entreprises du secteur informel à intégrer le secteur formel. On est en outre en droit de penser que dans le cas des microentreprises et des petites entreprises, faciliter l'accès au crédit aurait un impact plus fort sur la création d'emplois en plus de son efficacité dans la lutte contre l'exclusion financière. Ce processus peut par exemple être favorisé par le développement des opérations de crédit-bail, dans le cas de la modernisation des équipements, et de l'affacturage, ce qui permettrait aux petites entreprises d'avoir un accès plus aisé à des crédits en fonds de roulement.

Permettre aux pauvres d'accéder plus facilement au financement du logement et à des prêts à l'agriculture constitue un autre pas important vers le renforcement du lien entre profondeur du dispositif financier et réduction de la pauvreté. L'activisme du secteur public dans le financement du logement et de l'agriculture est justifié dès lors que le crédit privé est faible en raison de défaillances du marché. Mais continuer de s'appuyer sur des prêts administrés dans ces secteurs ne va sans doute pas favoriser l'accès au crédit pour les

pauvres, parce que ce ne seront sans doute pas les principaux bénéficiaires de ces mécanismes. Selon les estimations de la Banque mondiale, dans l'agriculture, les 2 % d'emprunteurs les plus gros reçoivent 57 % des prêts, tandis que les 75 % d'emprunteurs les plus petits n'en obtiennent que 6 %³⁷. Dès lors que les agriculteurs prospères et les grandes entreprises agroalimentaires, qui ont d'autres moyens de traiter les risques et accèdent plus facilement à d'autres formes de financement, sont les principaux bénéficiaires des aides publiques, l'impact redistributif attendu de ces mécanismes se trouve remis en cause. Plus récemment, le renforcement du PRONAF, programme d'aide aux petits agriculteurs, a représenté l'essentiel de l'augmentation des crédits directs à l'agriculture depuis 2003. Cette mesure contribue à développer le rôle du financement de l'agriculture comme instrument de redistribution, en orientant des subventions vers les groupes qui risquent le plus d'être victimes des défaillances du marché.

Renforcement du socle d'investisseurs institutionnels

Les fonds de pension représentent déjà une part importante du socle des investisseurs institutionnels. Cela étant, l'élargissement de la couverture des régimes de retraite complémentaire, qui reste faible, constitue un défi considérable. Par rapport aux pays de l'OCDE et à d'autres pays d'Amérique latine, le Brésil détient le septième stock d'actifs de retraite et, en termes relatifs, il présente le douzième ratio des actifs de fonds de pension au PIB. Pourtant, 2 % seulement de la population active cotise à des régimes professionnels de retraite (9 % de la population active en ce qui concerne les fonds de pension ouverts)³⁸. Dans ce contexte, outre les incitations fiscales existantes, des mesures ont été appliquées depuis 2001 pour encourager la participation à des régimes complémentaires de retraite (encadré 2.7). Toutefois, quand bien même ils contribueraient à harmoniser les droits ouverts dans le cadre des régimes publics et privés, des relèvements supplémentaires du plafond des prestations de retraite versées par le RGPS, le régime de sécurité sociale des travailleurs du secteur privé, évoqué dans les chapitres 1 et 4, sont de nature à décourager les adhésions aux régimes complémentaires. Or, l'élargissement de la couverture de ces régimes est important pour assurer une meilleure protection contre les pertes de revenus des personnes âgées et pour permettre aux pouvoirs publics de déplacer des ressources de l'assurance sociale financées sur fonds publics vers une aide sociale mieux ciblée.

La création de fonds complémentaires de pension pour les fonctionnaires devrait donner un élan supplémentaire à ce segment du marché. À cet égard, il convient de noter plusieurs problèmes. *Premièrement*, rendre obligatoire la création de ces fonds, en attendant la loi proposée par l'État fédéral, les États et les collectivités locales, marquerait un progrès. Une fois les fonds établis, il serait aussi judicieux d'aligner les taux de contributions patronales et salariales et de veiller à appliquer les mêmes règles opérationnelles et prudentielles aux fonds complémentaires publics et privés. *Deuxièmement*, les fonds complémentaires de pension doivent être ouverts aux fonctionnaires actuels, s'ils optent pour l'adhésion au régime applicable aux nouveaux fonctionnaires. *Troisièmement*, les nouveaux fonds doivent avoir la même autonomie que les fonds privés en matière d'embauches et de licenciements, ainsi que de fixation des salaires, de façon à assurer des conditions d'emploi analogues dans les deux secteurs. *Quatrièmement*, un seul fonds doit être mis en place au niveau fédéral et dans chaque État et des fonds multi-promoteurs pourraient être créés pour les collectivités locales de façon à maximiser les gains d'échelle³⁹. *Enfin*, il importe d'éviter le risque d'ingérence politique dans leur gouvernement d'entreprise et leurs priorités d'investissement si l'on veut tirer pleinement parti de ces fonds. L'expérience

Encadré 2.7. **Encourager la participation aux régimes complémentaires de retraite**

Les régimes professionnels de retraite ont traditionnellement été réservés aux salariés des entreprises publiques et des grandes entreprises. Depuis 2001, deux nouvelles catégories de fonds de pension ont été créées : les fonds de pension multi-promoteurs et les fonds de pension associatifs. Les petites et moyennes entreprises qui n'ont pas la taille suffisante pour mettre en place leur propre fonds de pension peuvent participer à un régime qui réunit divers promoteurs (fonds de pension multi-promoteurs). De même, des associations professionnelles, des syndicats ou autres organismes associatifs peuvent désormais mettre en place des fonds de pension en étant leur propre promoteur (fonds de pension associatifs).

Il doit s'agir de régimes à cotisations définies et la gestion du portefeuille doit en être externalisée*. Cette innovation vise aussi à adapter la réglementation des fonds de pension aux nouvelles tendances observées sur le marché brésilien du travail, qui se caractérise désormais par une augmentation de la flexibilité des contrats, une forte rotation des emplois et une instabilité des revenus du travail. En mai 2004, 10 fonds de pension associatifs avaient été créés, susceptibles de couvrir 800 000 participants.

Avec la réforme de 2003, les fonctionnaires auront aussi accès à des fonds complémentaires de pension. Avant la réforme, ils n'avaient pas besoin de retraite complémentaire parce que leurs prestations équivalaient à leur dernier traitement. Dans le cadre du système réformé, évoqué au chapitre 1, les prestations de retraite versées aux personnes entrant dans la fonction publique seront plafonnées au même niveau que dans le cadre du régime de sécurité sociale des travailleurs du secteur privé (RGPS). Les nouveaux fonctionnaires auront donc la possibilité de compléter leur pension en participant à des fonds complémentaires de pension. Ces caisses doivent être des entités publiques, proposant des retraites selon la formule des cotisations définies. Leur mise en place n'est pas obligatoire, en attendant la loi proposée par l'État fédéral, les États et les collectivités locales, visant à créer leurs propres fonds de pension.

* Les risques non programmés (par exemple, invalidité, décès, etc.) peuvent être couverts par une institution financière.

internationale tend en effet à montrer que les régimes publics de retraite destinés aux fonctionnaires sont souvent tenus directement ou indirectement de financer l'administration publique, ce qui doit être évité⁴⁰. Le recours aux régimes de retraite pour distribuer des crédits à des secteurs spécifiques constitue un autre cas de nature à créer des engagements futurs pour les contribuables⁴¹.

La réglementation prudentielle sur l'allocation des actifs des fonds de pension complémentaires peut être améliorée à longue échéance. On s'attend à une plus grande diversification des portefeuilles au fil du temps avec la décline des taux d'intérêt réels, ce qui aboutira à une réduction progressive de la part des obligations d'État dans les actifs détenus par les fonds. Les projets de partenariat public privé (PPP) peuvent contribuer à cette diversification en offrant de nouvelles possibilités d'investissement. À cet égard, il est particulièrement important de disposer d'une réglementation convenable, car la participation aux PPP des fonds de pension va dépendre de l'équilibre convenable des risques encourus respectivement par les partenaires publics et privés, notamment l'obtention d'assurances que l'engagement du secteur public dans ces projets sera honoré, comme on le verra au chapitre 3. Au fil du temps, les discussions sur la politique à suivre

aboutiront sans doute à vouloir introduire plus de souplesse dans les plafonds quantitatifs actuellement en vigueur pour l'allocation d'actifs au sein des portefeuilles. L'accent pourrait être progressivement mis sur des recommandations sur la composition des portefeuilles formulées par l'autorité de tutelle du secteur, au détriment de l'imposition de restrictions quantitatives. Les éléments empiriques dont on dispose montrent que des fonds de pension soumis à des plafonds quantitatifs stricts en matière d'allocation d'actifs tendent à obtenir de moins bons résultats que les fonds soumis à une réglementation prudentielle plus souple⁴². Certains pays de l'OCDE continuent de recourir à des restrictions quantitatives, mais ces règles sont généralement plus souples que celles qui sont en vigueur au Brésil⁴³. À long terme, permettre aux fonds de pension d'investir à l'étranger peut aussi contribuer à la diversification des risques. En outre, compte tenu du taux de rendement élevé utilisé pour l'analyse actuarielle des engagements par la plupart des fonds de pension à prestations définies, les obligations de diffusion d'informations sur les performances actuarielles et sur les ratios de capitalisation (à savoir le ratio de la valeur actualisée nette des engagements et des recettes) doivent être renforcées. C'est en effet particulièrement important pour atténuer le risque que ces engagements soient portés à la charge des contribuables dans le cas de fonds publics à prestations définies. Parallèlement, une réduction de ces objectifs de rendement, en les ramenant éventuellement à 4-5 %, les alignerait sur les pratiques en vigueur à l'échelle internationale.

Notes

1. D'après les données contenues dans Beck et Levine (2003).
2. Voir Banque centrale du Brésil (2003a), chapitre 2, pour de plus amples informations.
3. La restructuration des banques fédérales a été effectuée dans le cadre du *Programa de Fortalecimento dos Bancos Federais* (PROEF, Programme de renforcement des banques fédérales), mis en place en 2001 et axé sur quatre établissements : la *Banco do Brasil* (Banque du Brésil), la *Caixa Econômica Federal* (Caisse d'épargne fédérale), la *Banco do Nordeste* (Banque du Nord-Est) et la *Banco da Amazônia* (Banque d'Amazonie). Les principaux éléments du PROEF étaient les suivants : i) le transfert des prêts improductifs à une structure *ad hoc* (EMGEA); ii) la conversion d'actifs non liquides en titres à rendement plus élevé, rémunérés généralement à hauteur des taux d'intérêt du marché; et iii) une injection de capitaux dans trois de ces banques. Goldfajn, Hennings et Mori (2003) estiment le coût budgétaire des programmes de restructuration bancaire à 8.6 % du PIB. Si l'impact budgétaire du *Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional* (PROER, Programme d'incitations en faveur de la restructuration et du renforcement du système financier national), axé sur les banques privées, est resté limité à 0.9 % du PIB, le *Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadualna Atividade Bancária* (PROES, Programme d'incitations en faveur de la réduction du secteur public bancaire des États), axé sur les banques d'État fédéré, et le PROEF, destiné aux banques fédérales, ont représenté respectivement 5.7 % et 2.1 % du PIB. Pour de plus amples informations, voir OCDE (2001).
4. Les principaux vecteurs des crédits administrés sont les grandes banques fédérales : la *Banco do Brasil* (BB), pour l'agriculture, et la *Caixa Econômica Federal* (CEF), pour le financement du logement.
5. Voir, par exemple, Laeven et Majnoni (2003), qui montrent au moyen de données empiriques que l'efficacité du système juridique, conjuguée à l'environnement macroéconomique (pour lequel l'inflation est utilisée comme variable de substitution), constitue le principal déterminant des marges d'intérêts dans les différents pays.
6. Voir Pinheiro et Cabral (2001) pour de plus amples informations.
7. Au Brésil, il existe trois types de sûretés utilisées pour garantir les créances : l'hypothèque, le gage sans dépossession et l'aliénation fiduciaire. L'hypothèque est liée à un bien immobilier et le gage sans dépossession à un bien mobilier, tandis que l'aliénation fiduciaire peut porter sur un bien meuble ou immeuble. L'exécution d'une hypothèque ou d'un gage sans dépossession est assurée par un acte en vertu duquel l'hypothèque ou le gage sans dépossession sert à garantir le paiement. Le débiteur conserve le titre ainsi que la propriété et la possession du bien constitué en sûreté,

jusqu'à ce qu'un jugement soit éventuellement rendu à son encontre. Dans le cas de l'aliénation fiduciaire, en revanche, l'actif constitué en sûreté reste en la possession directe du débiteur, tandis que sa propriété est transférée temporairement au créancier. Le titre n'est remis au débiteur que lorsque la dette a été intégralement remboursée.

8. La qualité de l'enregistrement des droits de propriété (immatriculation des véhicules) et la liquidité du marché de l'occasion jouent également un rôle important. La situation du secteur du logement est cependant encore meilleure sur ces deux points, or les crédits non réglementés sont rares sur ce segment.
9. La part des actifs des sociétés de crédit-bail dans le secteur financier non bancaire s'est considérablement accrue au cours de la stabilisation macroéconomique consécutive à 1994, dans une large mesure en raison de financements indexés sur les cours de change d'achats de véhicules à moteur. Ces instruments étaient caractérisés par des taux d'intérêt plus réduits, mais ils transféraient le risque de change sur les emprunteurs. À la suite du flottement du real, en 1999, les coûts de financement ont augmenté et les emprunteurs ont contesté devant les tribunaux ce transfert du risque de change au bénéfice des créanciers. Les tribunaux ont finalement tranché en faveur d'un partage des risques entre les sociétés de crédit-bail et leurs clients, ce qui a débouché sur l'élimination progressive des opérations de crédit-bail indexées sur les cours de change. Le crédit-bail n'en reste pas moins important dans l'industrie automobile : la part des opérations de crédit-bail dans le financement des achats de véhicules à moteur est passée de quelque 40 % en 1991 à près de 90 % en 1999, pour retomber à moins de 60 % fin 2003.
10. Claessens, Klingebiel et Lubrano (2000) montrent que le recours aux financements externes (c'est-à-dire provenant de sources autres que l'entreprise elle-même) est fortement concentré parmi les plus grandes entreprises. Ce constat repose sur l'étude d'un échantillon de 156 à 170 sociétés à capital variable, divisé en cinq quintiles sur la période 1994-98. Les auteurs montrent que les entreprises du quintile supérieur obtiennent environ 70 % de tous les financements externes. Par contre, les sociétés des trois premiers quintiles ont accès à moins de 10 % de l'ensemble des fonds.
11. La *Bolsa de Valores do Rio de Janeiro* (BVRJ, Bourse des valeurs de Rio de Janeiro) s'est retirée du marché d'actions en 2000, lorsqu'elle a signé avec la *Bolsa de Valores do São Paulo* (BOVESPA, Bourse des valeurs de São Paulo) un accord d'exploitation concentrant les activités de la BVRJ sur le courtage électronique d'effets publics. En 2002, le *Bolsa de Mercadorias & Futuros* (BM&F, marché à terme) brésilien a racheté la BVRJ, acquérant du même coup les droits d'administration et de gestion du système de courtage électronique des effets publics (SISBEX).
12. Voir Claessens, Klingebiel, et Lubrano (2000) pour de plus amples informations. En outre, Rocca (2001) fait observer que les coûts induits par le placement des valeurs mobilières et par les formalités à accomplir pour qu'une entreprise reste inscrite à la cote (contrôle des comptes et publication de notices d'information ainsi que de rapports obligatoires, entre autres) sont aussi relativement élevés au Brésil.
13. Le financement par capitaux propres reste coûteux. En se fondant sur les données de bilans de 1997, Rocca et Carvalho (1999) estiment que le coût du capital pour les entreprises à capital variable faisant appel au secteur financier varie de 23.5 % par an pour les grandes sociétés à 35.5 % par an pour les petites. Dans le cas des entreprises à capital fixe, il va de 26.1 % à 39.5 % par an. Ce coût élevé des capitaux propres se traduit par des coefficients de capitalisation des résultats (CCR) relativement faibles, sur lesquels influe également la concentration des liquidités sur un petit nombre de valeurs. Rocca (2001) indique que sur un échantillon de 250 jours ouvrables, de septembre 1999 à août 2000, 60 actions seulement (soit 8.6 % d'un total de 696 actions) ont été échangées chaque jour à la BOVESPA, et que 5 % des actions négociées ont représenté 75 % de la valeur de l'ensemble des transactions à la BOVESPA sur la période 1996-98, et environ deux tiers de la capitalisation boursière en 1999.
14. Dans le cadre de ce mécanisme de crédit, l'employeur déduit directement de la paye de l'employé les tranches de remboursement, et transfère ces montants à l'établissement financier créancier. D'après des données de la *Banco Central do Brasil* (BCB, Banque centrale du Brésil), l'encours des crédits de ce type a presque augmenté de moitié entre janvier et août 2004, pour atteindre 9.5 milliards de reals brésiliens fin août.
15. Des dispositions réglementaires récentes ont porté le plafond du portefeuille de prêts aux adhérents (voir ci-après) de 10 % à 15 % du total de l'actif. Le taux d'intérêt appliqué pour ces prêts doit au moins correspondre au rendement actuariel du fonds (généralement l'inflation plus 6 % par an) et aux frais d'administration.
16. Depuis 1999, la BCB mesure deux fois par an le poids des différentes composantes des marges d'intérêt. Voir Banque centrale du Brésil (2003b) pour de plus amples informations.

17. La diminution du nombre de banques depuis le milieu des années 90 ne semble pas avoir sensiblement affecté cette concentration. L'expansion des activités de la *Banco do Brasil* (BB, Banque du Brésil) et de la *Caixa Econômica Federal* (CEF, Caisse économique fédérale) a porté la concentration du secteur bancaire à son point culminant sur dix ans en 2003; les dix premières banques représentaient alors environ 79 % des actifs, contre 76 % en 2002. La BB, la CEF et la BNDES détenaient à elles seules environ 42 % du marché à la fin de l'année 2003, contre 40 % en 2002. La part de marché de la BB était de 18 % en 2003, en hausse de quelque 2 points de pourcentage par rapport à 2002. Voir Goldfajn, Hennings, et Mori (2003) pour une analyse comparative de la concentration bancaire au Brésil.
18. Les données relatives à un échantillon de 87 banques brésiliennes en 2001-02 n'indiquent pas que la concentration des établissements bancaires ou leur part de marché influent sur les taux débiteurs pour divers types de crédits. Voir Tonooka et Koyama (2003) pour de plus amples informations. Par ailleurs, l'analyse de séries chronologiques présentée dans Nakane (2001) conduit à écarter l'hypothèse d'une collusion entre banques brésiliennes.
19. Voir par exemple, Demirgüç-Kunt et Huizinga (1999). Le revenu d'intérêt net, les frais d'exploitation et les marges d'intérêt sont généralement élevés en Amérique latine, ce qui tient dans une large mesure à une forte inflation, qui permet aux banques d'enregistrer aisément des bénéfices et les ne les incite guère à améliorer leur rapport coût-efficacité. Voir Hawkins et Mihaljek (2001) pour de plus amples informations. Voir également, Demirgüç-Kunt, Laeven, et Levine (2003) pour un examen du lien entre marges d'intérêt et concentration bancaire.
20. Des données empiriques indiquent que l'entrée de banques étrangères s'accompagne de gains d'efficacité dans le système bancaire national, grâce à la concurrence ainsi qu'à l'introduction de nouveaux produits financiers et de meilleures techniques de gestion des risques. En outre, l'entrée de banques étrangères importantes va de pair avec un recul des frais d'exploitation et de la rentabilité des banques nationales. Voir, par exemple, Claessens et Klingebiel (1999) et Claessens, Glaessner, et Klingebiel (2001) pour de plus amples informations.
21. Voir Costa et Nakane (2004) pour de plus amples informations.
22. Voir Afanasieff, Llacer et Nakane (2002) pour une analyse empirique des marges d'intérêts d'un échantillon de 142 banques commerciales brésiliennes au cours de la période 1997-2000. Des indicateurs spécifiques aux banques, tels que l'actif net et le niveau d'endettement, n'ont pas semblé jouer un rôle déterminant.
23. Parmi les mesures récentes annoncées en août 2004 figurent une réduction du taux de l'*Imposto sobre Operações Financeiras* (IOF, Taxe sur les opérations financières) appliqué aux opérations d'assurance vie de 7 % à 4 %, un allègement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les plus-values sur actions et participations, ramené de 20 % à 15 %, et une diminution de l'imposition des plus-values sur les titres adossés à des créances hypothécaires. Des modifications ont également été apportées à l'impôt sur le revenu des personnes physiques pour les plus-values des actifs à revenu fixe, les taux légaux variant suivant la nature de l'investissement, de sorte que les titres à échéance courte (jusqu'à 6 mois) sont plus lourdement imposés.
24. Narita et Novaes (2003) estiment qu'à un certain stade, la CPMF a réduit d'environ un cinquième le volume des transactions à la BOVESPA.
25. Des éléments relatifs à l'Amérique latine (Argentine, Bolivie, Chili, Colombie, Mexique et Pérou) indiquent que les marges d'intérêt sont affectées par les coefficients de réserve obligatoire, qui tendent à être élevés dans cette région. Voir Brock et Suarez (2000) pour plus d'informations.
26. Pinheiro et Moura (2003) examinent de manière plus approfondie les problèmes suscités par la médiocrité des informations sur le crédit.
27. Voir Arcoverde (2002) pour de plus amples informations.
28. Voir Costa et Nakane (2003) et Banque mondiale (2004b) pour de plus amples informations.
29. Voir Kessel (2001) pour de plus amples informations. Les instruments d'intervention utilisés dans ce domaine comprennent le *Programa Nacional de Agricultura Familiar* (PRONAF, Programme national d'agriculture familiale), axé sur les petits exploitants, et les prêts au logement octroyés par l'intermédiaire de la *Caixa Econômica Federal* (Caisse d'épargne fédérale).
30. Pour de plus amples informations, voir Banque mondiale (2004) et Banque centrale du Brésil (2003a et 2003c).
31. Voir Fonds monétaire international (2004), chapitre 4, pour plus de précisions sur la croissance des investisseurs institutionnels dans les marchés émergents. On affirme notamment dans ce document que la limitation des portefeuilles d'actifs étrangers a empêché les fonds de pension de procéder à des arbitrages sur les courbes de rendement nationale et étrangères, ce qui s'est traduit par des écarts de rémunération élevés.

32. La CVM a repris la mission de tutelle de la BCB sur le secteur des fonds communs de placement. Le principal dispositif réglementaire applicable aux fonds communs de placement (Instruction n° 409) a été promulgué par la CVM en août 2003.
33. Les fonds obligataires restent la structure dominante de placement du secteur privé en obligations d'État. Néanmoins, les petits investisseurs ont obtenu en 2002 le droit d'acheter certaines lignes d'obligations directement sur le site web du Trésor (STN). L'accès direct au marché des obligations d'État marque un pas vers l'ouverture aux petits investisseurs de l'accès à des formules alternatives de placement.
34. Des éléments empiriques confirment l'importance d'une mise en œuvre convenable du droit pour favoriser l'utilisation de la législation sur les faillites. Voir Klapper (2001), pour plus de précisions.
35. Voir Banque mondiale (2004a), pour plus de précisions et des comparaisons internationales des centrales de risque.
36. Voir Galindo and Miller (2001), pour plus de précisions ainsi que la base de données des registres publics d'évaluation du crédit de la Banque mondiale.
37. Voir Banque mondiale (2004b), pour plus de précisions.
38. En outre, le nombre de participants actifs (à savoir ceux qui cotisent régulièrement) s'est stabilisé aux alentours de 1.8 million ces huit dernières années, alors que le nombre de bénéficiaires a augmenté de quelque 50 % de 1996 à 2003.
39. Dans la zone de l'OCDE, les fonds de pension les plus importants et les mieux organisés pour les fonctionnaires ont de multiples promoteurs. En Australie, le *Public Superannuation Scheme* couvre tous les fonctionnaires et agents occupant un emploi permanent avec la participation d'autres employeurs du secteur public fédéral. Aux Pays-Bas, le *Fonds de pension des travailleurs de l'administration publique (ABP)* est coparrainé par des employeurs des administrations publiques centrales et municipale, de la police et du pouvoir judiciaire, des forces armées ainsi que des conseils de l'eau et des écoles, entre autres. Au Canada, au niveau local, l'affiliation à l'*Ontario Municipal Retirement Scheme* constitue une condition d'emploi dans toutes les municipalités et conseils locaux de l'Ontario. Aux États-Unis, les *California Public Employee's Retirement Systems (CALPERS)* couvrent actuellement plusieurs juridictions en tant que prestataire de services et de gérant de portefeuille avec les salariés des écoles et des organismes publics locaux. Au niveau fédéral, le *Thrift Savings Plan (TSP)* couvre tous les employés de l'administration publique fédérale, y compris des forces armées.
40. En Inde, au minimum 80 % des actifs du Fonds de prévoyance des salariés doivent être investis titres publics, qui sont, dans certains cas non négociables. Dans d'autres cas, les contraintes sur la composition des portefeuilles sont plus rigoureuses que celles qui s'appliquent à des fonds privés.
41. En Corée et au Japon, par exemple, les fonds de pension des fonctionnaires ont financé des investissements dans les hôpitaux, le logement, les infrastructures ainsi que des projets de protection sociale. Dans les années 60 et 70, le gouvernement suédois a eu besoin des réserves des fonds de pension pour financer des programmes de logement. Voir Iglesias et Palacios (2000), pour plus de précisions. De plus, des observations empiriques sur les États-Unis tendent à montrer que les fonds publics de pension qui ont été obligés d'investir une partie de leur portefeuille dans des investissements internes à l'État ont généré des rendements inférieurs à ceux d'autres fonds. Voir Mitchell et Hsin (1994), pour plus de précisions.
42. Voir, par exemple, Davis (2001).
43. Dans l'Union européenne, la récente résolution du Parlement définit la « règle de prudence » comme le principe fondamental de placement des fonds de pension.

Bibliographie

- Afanasieff, T.S., P.M.V. Llacer et M.I. Nakane (2002), « The Determinants of Bank Interest Spread in Brazil », *Document de travail*, n° 46, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Arcoverde, G.L. (2002), « Credit Market in Brazil », *BCB Technical Note*, n° 15, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Banque centrale du Brésil (2003a), *Relatório de Estabilidade Financeira*, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Banque centrale du Brésil (2003b), *Economia Bancária e Crédito : Avaliação de 4 anos do Projeto Juros e Spread Bancário*, Banque centrale du Brésil, Brasília.

- Banque centrale du Brésil (2003c), *Evolução do Sistema Financeiro : Relatório 2002*, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Banque centrale du Brésil (2003d), *Cooperativas de Crédito : História da Evolução Normativa no Brasil*, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Banque mondiale (2004a), *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2004b), *Brazil: Access to Financial Services*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Beck, T. et R. Levine (2003), *A New Database on Financial Development and Structure*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Brock, P.L. et L.R. Suarez (2000), « Understanding the Behaviour of Bank Spreads in Latin America », *Journal of Development Economics*, vol. 63, pp. 113-34.
- Claessens, S., T. Glaessner et D. Klingebiel (2001), « E-finance in Emerging Markets: Is Leap-Frogging Possible? », *World Bank Financial Sector Discussion Paper*, n° 7, Banque mondiale, Washington, DC.
- Claessens, S. et D. Klingebiel (1999), « Alternative Frameworks for Providing Financial Services », *Policy Research Working Paper*, n° 2189, Banque mondiale, Washington, DC.
- Claessens, S., D. Klingebiel et M. Lubrano (2000), *Corporate Governance Reform Issues in the Brazilian Equity Market*, document non publié, Banque mondiale, Washington, DC.
- Costa, A.C.A. et M.I. Nakane (2003), « Brasil : Acesso a Serviços Financeiros », *Economia Bancária e Crédito : Avaliação de 4 anos do Projeto Juros e Spread Bancário*, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Costa, A.C.A. et M.I. Nakane (2004), « Decomposição do Spread Bancário no Brasil », document non publié, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Darcy, S. et M. Soares (2003), « Democratização do Crédito no Brasil », Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Davis, E.P. (2001), « Portfolio Regulation of Life Insurance Companies and Pension Funds », *Discussion Paper No. PI-0101*, The Pensions Institute, University of London, Londres.
- Demirgüç-Kunt, A. et H. Huizinga (1999), « Determinants of Commercial Bank Interest Margins and Profitability: Some International Evidence », *World Bank Economic Review*, vol. 13, n° 2, pp. 379-408.
- Demirgüç-Kunt, A., L. Laeven et R. Levine (2003), « Regulations, Market Structure, Institutions and the Cost of Financial Intermediation », *NBER Working Paper*, n° 9890, NBER, Cambridge, MA.
- Fonds monétaire international (2004), *Rapport sur la stabilité financière dans le monde*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Galindo, A. et M. Miller (2001), *Can Credit Registries Reduce Credit Constraints? Empirical Evidence on the Role of Credit Registries in Firm Investment Decisions*, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- Goldfajn, I., K. Hennings et H. Mori (2003), « Brazil's Financial System: Resilience to Shocks, no Currency Substitution, but Struggling to Promote Growth », *Working Paper*, n° 75, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Hawkins, J. et D. Mihajjek (2001), « The Banking Industry in the Emerging Market Economies: Competition, Consolidation and Systemic Stability: An Overview », *BIS Paper*, n° 4, Banque des règlements internationaux, Bâle.
- Iglesias, A. et R. Palacios (2000), « Managing Public Pension Reserves Part I: Evidences from International Experience », *Primer Pension Reform*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Kessel, M. (2001), « O Crédito Rural no Brasil », *Nota Técnica*, Banque centrale du Brésil, Brasília.
- Klapper, L. (2001), « Bankruptcy around the World: Explanations for its Relative Use », document non publié, Banque mondiale, Washington, DC.
- Laeven, L. et G. Majnoni (2003), « Does Judicial Efficiency Lower the Cost of Credit? », *Policy Research Working Paper*, n° 3159, Banque mondiale, Washington, DC.
- Mitchell, O. et P.L. Hsin (1994), « Public Pension Fund Governance and Performance », *NBER Working Paper*, n° 4632, NBER, Cambridge, MA.
- Nakane, M. (2001), « A Test of Competition in Brazilian Banking », *Document de travail*, n° 12, Banque centrale du Brésil, Brasília.

- Nakane, M. (2003), « Concorrência e Spread Bancario : Uma Revisao da Evidência para o Brasil », *Economia Bancaria e Crédito*, Banque centrale du Brésil, Brasilia.
- Narita, R. et W. Novaes (2003), « A CPMF e o Mercado Acionário Brasileiro : Efeitos sobre Governança Corporativa e Estilos de Investimento », Département économique, Université Pontificia de Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.
- OCDE (2001), *Étude économique du Brésil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), « Private Pensions in Brazil », DAFPE/AS/PEN/WD(2004)12, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), « Plans d'épargne retraite assortis d'avantages fiscaux : conséquences budgétaires et principaux enjeux », ECO/CPE/WP1(2004)4, OCDE, Paris.
- Pinheiro, A.C. et C. Cabral (2001), « Credit Markets in Brazil: The Role of the Judiciary and Other Institutions », in M. Pagano (éd.), *Defusing Default: Incentives and Institutions*, Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.
- Pinheiro, A.C. et A. Moura (2003), « Segmentation and the Use of Information in Brazilian Credit Markets », in M. Miller (éd.), *Credit Reporting Systems and the International Economy*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Rocca, C.A. et A.G. Carvalho (1999), *Mercado de Capitais e o Financiamento das Empresas Abertas*, FIPE/ABRASCA, São Paulo.
- Rocca, C.A. (éd.) (2001), *Soluções para o Desenvolvimento do Mercado de Capitais Brasileiro*, José Olympio Editora, Rio de Janeiro.
- Tonooka, E.K. et S.M. Koyama (2003), « Taxa de Juros e Concentração Bancária no Brasil », *Document de travail*, n° 62, Banque centrale du Brésil, Brasília.

ANNEXE 2.A1

Financement du logement et de l'agriculture

Financement du logement

Il existe deux systèmes de financement du logement au Brésil : le système financier pour le logement (*Sistema Financeiro da Habitação*, SFH) et le système de financement hypothécaire (*Sistema de Financiamento Imobiliário*, SFI).

Le SFH a été créé en 1964 pour favoriser la construction et l'acquisition de logements privés. Il était composé de la Banque nationale du logement (*Banco Nacional da Habitação*, BNH) et de Sociétés de crédit immobilier (*Sociedades de Crédito Imobiliário*, SCIs). La BNH était chargée de réglementer et superviser le SFH, de proposer des incitations à l'épargne, de discipliner l'accès des sociétés de crédit immobilier au marché des capitaux, de refinancer les opérations des SCI et d'offrir des services de réescompte et d'assurance. Les SCI étaient les acteurs financiers du système, finançant la construction, les ventes et les achats de logements. Les activités de la BNH étaient financées par le Fonds de garantie de l'emploi (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*, FGTS). Les SCI faisaient appel à la BNH pour obtenir des moyens de financement ainsi que des crédits ciblés financés sur des comptes d'épargne et par l'émission d'obligations hypothécaires (*cédulas hipotecárias*), garanties par les biens immobiliers appartenant aux emprunteurs des SCI.

Après s'être sensiblement développée pendant les années 70 et avoir donné une puissante impulsion au financement du logement au Brésil, la SFH a pratiquement cessé ses activités pendant les années 80. La montée de l'inflation au cours de cette période a fait apparaître un décalage entre l'indexation de la valeur des prêts au logement en cours et celle des remboursements mensuels hypothécaires. Alors que ces derniers étaient indexés sur les salaires, par le biais de l'IPC utilisé pour fixer le salaire minimum, la valeur des prêts en cours était indexée sur les obligations du Trésor (*Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional*, ORTN), et progressait à un rythme beaucoup plus rapide. Pour tenir compte de cette discordance, un fonds a été créé (*Fundo de Compensação de Variações Salariais*, FCVS) et, l'inflation s'accéléralant durant les années 80, le FCVS a accumulé de très importants engagements. Ces engagements ont commencé à être titrisés par le Trésor en 1996, ce qui s'est traduit par un gonflement d'environ 2.6 % de PIB de la dette consolidée du secteur public jusqu'à la fin de 2003.

Le SFI a été créé en 1997 pour dynamiser le financement du logement dans un contexte de faible inflation en accordant des garanties aux prêts immobiliers par le biais d'hypothèques mobilières (*alienação fiduciária*). Le SFI permet la libre négociation des contrats et offre des possibilités améliorées pour le nantissement du financement

immobilier, conduisant à la création de fonds d'investissement immobiliers et facilitant la vente de ces portefeuilles de prêts à des investisseurs institutionnels à long terme, tels que les fonds de pension et les compagnies d'assurance. La titrisation n'a cependant pas réussi à devenir la principale source de financement immobilier. La raison en est essentiellement qu'il n'existe pas de marché secondaire pour ces titres et que le marché primaire est relativement peu étoffé¹.

Malgré la création du SFI, le volume des moyens de financement consacrés au logement a diminué pendant les années 90 (tableau 2.A1.1). Le nombre d'unités d'habitation financées par le biais du SFI a atteint 175 000 sur la période 1997-2000 contre 42 000 sur la période 1993-96, mais reste inférieur à son niveau d'avant 1983. L'encours de prêts immobiliers n'a cessé de diminuer depuis 1994, principalement en raison de l'apurement des créances improductives et des crédits du FCVS des bilans des banques. Ceci explique la forte baisse observée en 2000-01, où un large volume de prêts de ce type a été transféré de la *Caixa Econômica Federal* au Trésor dans le contexte de la restructuration des banques fédérales dans le cadre du PROEF (discuté au chapitre 1). Depuis lors, le volume des prêts immobiliers (essentiellement des crédits ciblés) est resté pratiquement stationnaire, à 1.6 % du PIB à la fin de 2003, sans que l'on enregistre pratiquement aucun prêt nouveau. Les mesures récemment prises pour encourager le développement du marché immobilier prévoient notamment des conditions plus favorables pour l'affectation des crédits ciblés au financement du logement et pour la récupération des actifs en cas de faillite des sociétés de construction (loi n° 10931/04), ainsi que l'exemption de l'impôt sur le revenu sur les plus-values associées à des investissements dans des titres liés à des hypothèques (*Letras Hipotecárias*, *Letras de Crédito Imobiliário*, et *Certificados de Recebíveis Imobiliários*).

Tableau 2.A1.1. **Prêts au logement et à l'agriculture, 1990-2003**

En pourcentage du PIB, encours en fin de période

	Prêts au logement		Prêts dirigés à l'agriculture
	Total	Crédits dirigés	
1990	7.4	..	2.2
1991	6.8	..	2.8
1992	8.0	..	3.1
1993	7.7	..	3.1
1994	7.8	..	3.5
1995	7.0	..	3.4
1996	6.0	..	2.3
1997	5.6	..	2.5
1998	5.9	..	2.7
1999	5.0	..	2.4
2000	4.9	4.4	2.4
2001	1.9	1.7	2.1
2002	1.5	1.4	2.2
2003	1.6	1.5	2.9

Source : Banque centrale du Brésil.

Prêts à l'agriculture

Les crédits ciblés, notamment par le biais de *Banco do Brasil* (BB), sont le principal instrument utilisé pour financer l'agriculture au Brésil. Ces crédits ciblés sont financés grâce à l'affectation obligatoire de 25 % des dépôts à vue dans le système bancaire, qui

représentent plus de la moitié des prêts, conjugués aux recettes procurées par tout un éventail de taxes et de fonds constitutionnels, tels que le fonds d'assurance chômage (*Fundo de Amparo ao Trabalhador*, FAT), gérés par des banques publiques. Les banques ont également accès à des instruments permettant une péréquation des taux d'intérêt. La prépondérance des institutions financières publiques dans le financement de l'agriculture a écarté le secteur privé de ce compartiment du marché. L'encours des crédits ruraux a fortement diminué au cours de la période 1994-2001 pour se redresser partiellement en 2002-03.

Par ailleurs, des instruments de financement plus complexes ont été utilisés plus largement ces dernières années. On peut en donner pour exemple la CPR (*Cédula de Produto Rural*), obligation émise par les producteurs qui prévoit la livraison d'une quantité donnée de produits agricoles d'une qualité déterminée à une date donnée. Le CPR combine une vente à terme avec un mécanisme de couverture contre les fluctuations des prix. À l'heure actuelle, la plupart des transactions fondées sur des CPR sont gérées en dehors du système formel de financement de l'agriculture². En particulier, les industries agroalimentaires sont devenues un important fournisseur de crédits à l'agriculture par le biais de ce mécanisme, qui s'est rapidement développé, atteignant, selon les estimations, 6 milliards de BRL en 2000, chiffre à comparer aux quelque 14 milliards de BRL que représente l'ensemble des programmes formels de crédits. *Banco do Brasil* a également joué un rôle significatif en encourageant l'utilisation des CPR³. Les prêts agricoles accordés dans le cadre du Système national de crédit rural (*Sistema Nacional de Crédito Rural*, SNCR) ont représenté environ 31 milliards de BRL en 2003.

Notes

1. En avril 2004, ces opérations de titrisation avaient représenté moins de 400 millions de BRL, selon la *Companhia Brasileira de Securitização* (Cibrasec), créée en 1997 pour soutenir le SFI.
2. De nouveaux instruments de financement vont être créés, notamment : i) le *Certificado de Direitos Creditórios do Agronegócio* (CDCA), émis exclusivement par des coopératives et des entreprises agroalimentaires; ii) la *Letra de Crédito do Agronegócio* (LCA), émise exclusivement par les institutions financières; et iii) le *Certificado de Recebíveis do Agronegócio* (CRA), émis exclusivement par les établissements de titrisation.
3. Voir Banque mondiale (2004b), pour une analyse détaillée des opérations de crédit à l'agriculture au Brésil.

ANNEXE 2.A2

Les bureaux de crédit au Brésil

Le secteur des organismes publics et privés d'information sur le crédit est bien développé au Brésil. Ces organismes collectent presque exclusivement des informations négatives et sont très efficaces pour empêcher l'accès au crédit par des débiteurs défaillants. Les principaux de ces organismes sont le Registre des chèques sans provision (*Cadastro de Cheque sem Fundos*), le Registre fédéral des débiteurs défaillants (*Cadastro Informativo de Créditos Não-Quitados do Setor Público Federal*, CADIN), le Registre central des risques de crédit (*Central de Risco de Crédito*, CRC), les services de protection du crédit (*Serviço de Proteção ao Crédito*, SPC), et des bureaux privés de crédit comme la SERASA et le SCI. En particulier :

- Le Registre des chèques sans provision est probablement le bureau de crédit le plus largement utilisé au Brésil. Il est organisé au niveau national et géré par la BCB à laquelle les banques sont tenues de fournir des informations sur les chèques retournés. Ce registre fournit des informations essentielles pour l'analyse du crédit, étant donné la très large utilisation des chèques, y compris de chèques antidatés.
- Le Registre fédéral des débiteurs défaillants (CADIN) a été conçu au départ pour servir exclusivement aux établissements financiers publics. Par la suite, tous les établissements publics ont été autorisés à fournir des informations sur les entreprises et les individus, informations liées ou non à des activités de crédit. Le CADIN ne peut cependant pas être consulté par des créanciers privés.
- Un autre bureau public de crédit important est le Registre central des risques de crédit (CRC), géré par le Département de surveillance bancaire de la BCB. Les établissements financiers sont tenus de soumettre chaque mois au CRC des informations sur la valeur de leurs engagements de prêts à l'égard de tous les clients auxquels ils ont consenti des crédits (y compris des garanties et des autorisations de crédit) dont le total est égal ou supérieur à 5 000 BRL. Pour les gros emprunteurs, ils doivent également classer chaque opération de prêt sur une échelle allant de 1 à 9, définie par la BCB. Chaque établissement est libre d'utiliser sa propre méthode pour évaluer son risque de crédit, sous réserve de normes minimales fixées par la BCB. L'accès aux livres du CRC est possible à différents niveaux pour différents « clients », mais pas pour le public en général.
- Les SPC sont des organisations privées sans but lucratif créées au niveau municipal par les associations locales de détaillants (*Clube de Diretores Lojistas*, CDL). Les SPC sont des institutions relativement anciennes; celles de Rio de Janeiro existent depuis 1955. Les bases de données des SPC contiennent des informations sur les antécédents en matière de crédit des individus, informations recueillies auprès des détaillants, des banques et des administrateurs de cartes de crédit notamment, et utilisées par la plupart des

créanciers essentiellement pour justifier le refus d'un prêt : les personnes inscrites sur la liste noire des SPC n'ont pratiquement aucune chance d'obtenir un crédit sur les marchés formels.

- Le SERASA opère à l'échelle de l'ensemble du pays et a été créé en 1968 par trois des principales banques brésiliennes. À l'heure actuelle, toutes les banques brésiliennes sont actionnaires du SERASA. Celui-ci a des bases de données sur les entreprises et les individus, bien qu'il s'intéresse principalement aux premières. Il se fonde essentiellement sur des informations réunies par d'autres établissements, tels que la BCB, les SPC et les bureaux publics de crédit, ainsi que sur les informations fournies directement par les banques.

ANNEXE 2.A3

Indicateurs du marché boursier et actions et obligations de sociétés

Tableau 2.A3.1. Indicateurs du marché boursier, 1994-2003

	Nombre de sociétés cotées (BOVESPA)	Capitalisation boursière		Volume des transactions (milliards USD) ¹		Taux de rotation ²
		Milliards USD	En % du PIB	Total	Moyenne journalière	
1994	544	189.1	34.8	98.4	0.41	0.5
1995	543	147.6	20.9	79.5	0.33	0.5
1996	550	216.9	28.0	115.6	0.47	0.5
1997	536	255.4	31.6	216.1	0.87	0.9
1998	527	160.9	20.4	172.5	0.70	1.1
1999	478	228.5	42.6	91.3	0.37	0.4
2000	459	225.5	37.5	104.7	0.42	0.5
2001	428	185.4	36.3	65.3	0.27	0.4
2002	399	124.0	27.5	49.3	0.20	0.4
2003	369	234.2	43.5	67.0	0.27	0.3

1. À partir de mai 2001, les titres ont cessé d'être négociés à la Bourse de Rio de Janeiro (BVRJ).

2. Volume des transactions divisé par la capitalisation du marché.

Source : CVM, BOVESPA, et Banque centrale du Brésil.

Tableau 2.A3.2. Titres et obligations de sociétés : émissions sur le marché primaire, 1994-2003

En pourcentage du PIB

	Actions	Obligations	Billets à ordre	Autres	Total
1994	0.42	0.61	..	..	1.02
1995	0.30	1.07	..	..	1.36
1996	1.18	1.08	..	..	2.26
1997	0.44	0.86	0.58	..	1.88
1998	0.45	1.06	1.41	..	2.92
1999	0.28	0.69	0.83	0.00	1.80
2000	0.13	0.79	0.69	0.02	1.63
2001	0.11	1.26	0.44	0.02	1.84
2002	0.07	0.99	0.26	0.01	1.33
2003	0.01	0.35	0.14	0.01	0.51

Source : Banque centrale du Brésil et Rocca (2001).

Chapitre 3

Améliorer le cadre réglementaire

Ce chapitre évalue la réglementation brésilienne des marchés de produits et le cadre réglementaire de plusieurs industries de réseau : électricité, pétrole et gaz, eau et assainissement. L'investissement peut être encouragé en remédiant aux incertitudes qui entourent les réglementations dans bon nombre de domaines. À cet effet, des initiatives récentes ont été prises, notamment la législation sur le rôle et la structure des organes de réglementation et le nouveau modèle pour le secteur de l'électricité. La nouvelle législation sur les partenariats publics/privés peut encourager l'investissement privé, notamment dans les infrastructures dont le Brésil a grand besoin, si elle est mise en œuvre de manière budgétairement saine, en équilibrant correctement les risques entre le gouvernement et ses partenaires du secteur privé. Ces réformes vont dans le sens du programme de croissance du gouvernement, qui vise en priorité à améliorer le contexte dans lequel opèrent les entreprises.

Aperçu général

L'assainissement budgétaire en cours a entamé les possibilités d'investissement public, en particulier dans les infrastructures. Simultanément, le secteur privé n'a pas pu maintenir le rythme auquel il avait investi dans le passé. En dehors de l'instabilité macroéconomique, l'investissement privé dans les infrastructures a souffert de l'environnement réglementaire, qu'il faudra améliorer dans plusieurs secteurs. À cet effet, des mesures ont été prises en 2004 avec l'adoption d'une nouvelle loi concernant le rôle et la structure des autorités de régulation et avec la mise en place d'un nouveau modèle dans le secteur de l'électricité. Pour ce qui est du gaz naturel, de l'eau et de l'assainissement, de nouveaux dispositifs réglementaires, depuis longtemps nécessaires, sont en discussion. Dans le secteur pétrolier, il faudrait faire respecter plus strictement certaines parties de la réglementation actuelle, en particulier pour l'accès des tiers aux oléoducs et aux raffineries. Par ailleurs, une nouvelle loi concernant les partenariats public/privé (PPP), actuellement examinée par le Congrès, contribuera pour beaucoup à réduire les risques de l'investissement privé dans les infrastructures. Ces réformes se situent dans la lignée du programme de croissance du gouvernement, en mettant l'accent sur l'amélioration de l'environnement des entreprises.

Dans ce contexte, on dressera tout d'abord un bilan de la réglementation des marchés de produits au Brésil et on verra quelles sont les solutions possibles pour améliorer le dispositif réglementaire dans plusieurs industries de réseau (électricité, pétrole et gaz, eau et assainissement), notamment sous l'angle du fonctionnement des autorités de régulation, et pour favoriser les PPP dans ces activités. Les principaux problèmes sont les suivants :

- poursuivre la réforme des marchés de produits afin d'éliminer les obstacles à la concurrence et à l'esprit d'entreprise;
- réduire l'incertitude réglementaire en définissant clairement le rôle des pouvoirs publics dans la planification et la fourniture des services et en renforçant les autorités de régulation;
- faciliter l'investissement du secteur privé, en particulier dans les infrastructures, en diminuant les risques réglementaires et financiers tout en ne grevant pas le budget d'engagements non provisionnés liés aux PPP.

Restrictions sur les marchés de produits

La concurrence sur les marchés de produits est un facteur déterminant de la productivité dans les pays de l'OCDE¹. Elle contribue à améliorer l'environnement des entreprises, condition décisive d'une croissance soutenue. Pour évaluer l'ampleur des restrictions sur les marchés de produits (RMP) au Brésil et pour pouvoir comparer avec les pays de l'OCDE, on a élaboré un indicateur quantitatif en procédant selon la méthode utilisée dans la *base de données internationales de l'OCDE sur la réglementation* pour rendre compte de la variabilité des démarches réglementaires dans la zone de l'OCDE. L'indicateur RMP traite essentiellement de deux aspects : i) les mesures intérieures, qui comprennent

les contrôles exercés par l'État et les obstacles à l'esprit d'entreprise ainsi que les réglementations administratives et économiques et ii) les mesures extérieures, qui correspondent aux obstacles aux échanges et à l'investissement².

À en juger par l'indicateur RMP (tableau 3.1), les pressions concurrentielles paraissent assez vives dans l'ensemble de l'économie brésilienne. Le Brésil se classe à égalité avec le Chili et le Mexique (pays d'Amérique latine pour lesquels les informations sont actuellement disponibles) et avec la moyenne des économies émergentes de la zone de l'OCDE, mais on est bien loin des pays dont l'environnement des marchés de produits est le moins restrictif, notamment les États-Unis. En ce qui concerne les mesures intérieures, le Brésil se classe relativement bien du point de vue de la taille et du champ d'activité du secteur des entreprises publiques, mais il subsiste des contraintes législatives ou constitutionnelles pour la cession des participations publiques dans ces entreprises. De plus, l'État détient des droits de vote spéciaux (une action spécifique, par exemple) dans des entreprises du secteur privé. Des obstacles juridiques à la concurrence, notamment une limitation du nombre de concurrents pouvant exercer certaines activités, demeurent en place dans certains secteurs. Les charges administratives pour les entreprises en général ou pour certains secteurs en particulier sont assez légères. Mais le sentiment est très répandu au Brésil que les formalités administratives sont trop lourdes pour la création d'une entreprise³.

En ce qui concerne les mesures extérieures, les obstacles à l'investissement sont relativement faibles, le Brésil appliquant un régime relativement favorable à l'IDE, mais les droits moyens à l'importation demeurent élevés (voir le chapitre 1). On notera néanmoins qu'il est difficile de quantifier l'intensité générale des forces du marché et de prendre en compte les éventuelles pratiques réglementaires informelles dans des indicateurs quantitatifs de restrictivité des marchés de produits, surtout au niveau infranational. La qualité de l'application des réglementations est également importante; sur ce point, des progrès considérables ont été accomplis au Brésil ces dernières années pour mettre en place des autorités chargées de la concurrence et renforcer leurs pouvoirs⁴.

Sachant quels peuvent être les bienfaits macroéconomiques de la concurrence sur les marchés de produits, il serait particulièrement judicieux d'éliminer les obstacles explicites au commerce extérieur, tout spécialement en réduisant les droits de douane à l'importation⁵. Dans un environnement mondial où la réglementation des marchés de produits est de plus en plus respectueuse de la concurrence, de nouvelles réformes dans ce domaine pourraient rendre le Brésil plus attrayant pour l'investissement direct étranger; il en résulterait une amélioration de la productivité et de nouvelles possibilités de croissance. En ce qui concerne les mesures intérieures, de nouvelles réformes seraient nécessaires pour éliminer les obstacles juridiques à l'entrée, qui restent relativement prononcés dans un certain nombre de secteurs, notamment les industries de réseau et les transports. Les initiatives récentes visant à alléger les formalités administratives par la création de « guichets uniques » – notamment le programme *Fácil*, dispositif fédéral mis en œuvre dans les grandes villes et les capitales des États – marquent un net progrès⁶. L'élargissement de ce dispositif aux autres régions et aux villes de moindre importance, de même que l'unification des formalités d'immatriculation des entreprises au niveau fédéral, au niveau des États et au niveau des municipalités, contribueraient à alléger les formalités administratives imposées pour la création d'une entreprise, de façon que les procédures prennent moins de temps et que la politique réglementaire soit plus propice à l'esprit d'entreprise⁷. On notera également que, dans la mesure où elle favorise l'esprit

Tableau 3.1. **Réglementation des marchés de produits : comparaison avec les pays de l'OCDE et le Chili¹**

Les chiffres bas indiquent une faible restriction

	Brésil	Chili	Mexique	Marchés émergents de l'OCDE ²	Zone euro	États-Unis
Réglementation des marchés de produits	1.9	2.2	2.0	2.0	1.5	1.0
Mesures axées sur le fonctionnement interne des marchés	1.9	2.1	1.8	2.2	1.9	1.1
Contrôle de l'État	2.5	2.1	1.7	2.5	2.2	1.0
1. Entreprises appartenant à l'État	2.5	1.7	1.7	2.7	2.3	1.0
Couverture du secteur des entreprises publiques	2.9	3.3	3.0	3.8	3.3	2.5
Taille du secteur des entreprises publiques	1.3	1.5	1.4	2.4	1.5	0.0
Contrôle direct sur les entreprises	3.0	..	0.9	2.1	2.1	0.8
2. Participation à la gestion des entreprises	2.5	2.7	1.8	2.2	2.2	1.1
Utilisation de réglementations contraignantes	4.2	3.5	2.0	2.8	3.0	1.5
Contrôle des prix	0.3	2.0	1.8	1.5	1.3	0.5
Obstacles à l'entrepreneuriat	1.3	2.1	2.0	2.0	1.5	1.2
1. Opacité des mesures réglementaires et administratives	1.4	3.4	0.3	1.6	1.4	1.3
Système de licences et de permis	2.0	4.0	0.0	2.3	1.8	2.0
Communication et simplification des règles et procédures	0.7	2.9	0.3	0.5	0.7	0.5
2. Charges administratives imposées à la création d'entreprises	1.5	1.9	2.8	2.7	2.0	0.9
Charges administratives imposées aux sociétés	0.5	1.8	3.0	2.9	2.1	0.8
Charges administratives imposées aux entreprises individuelles	2.8	3.5	3.0	2.8	2.2	1.0
Charges administratives sectorielles	1.3	0.5	2.9	2.7	1.9	0.9
3. Obstacles à la concurrence	0.7	0.8	2.2	1.0	0.5	1.4
Obstacles juridiques	2.2	2.1	1.8	1.2	1.3	1.5
Exemptions antitrust	0.0	0.0	2.6	0.9	0.2	1.5
Mesures axées sur les relations des marchés avec l'extérieur	2.0	2.3	2.3	1.7	0.9	0.9
Obstacles aux échanges et à l'investissement	1.9	2.3	2.4	1.7	0.7	0.8
1. Obstacles explicites	2.3	0.8	3.4	2.4	1.0	1.3
Obstacles à la participation au capital	2.0	0.0	2.8	2.6	1.4	2.3
Procédures discriminatoires	0.7	2.3	1.4	0.7	0.5	0.0
Droits de douane	4.0	1.0	6.0	3.3	1.0	1.0
2. Autres obstacles	1.5	4.1	1.0	0.8	0.4	0.2
Obstacles réglementaires	1.3	5.3	0.0	0.3	0.2	0.0
<i>Pour mémoire :</i>						
Mesures par secteur fonctionnel						
Réglementation administrative	1.4	2.5	1.9	2.3	1.8	1.0
1. Charges administratives imposées à la création d'entreprises	1.5	1.9	2.9	2.7	2.1	0.9
2. Opacité des mesures réglementaires et administratives	1.4	3.4	0.3	1.5	1.4	1.3
Réglementation économique	2.1	1.9	1.9	2.1	1.8	1.2
1. Réglementation des structures économiques	2.3	2.0	1.9	2.3	2.1	1.4
2. Réglementation des comportements économiques	2.9	2.5	1.6	2.4	2.3	1.1
3. Réglementation de la concurrence	0.5	1.0	2.1	1.3	0.8	1.1

1. Les résultats préliminaires pour les pays de l'OCDE sont fondés sur les réglementations de 2003. Les résultats du Brésil et du Chili sont fondés, respectivement, sur les réglementations de 2004 et 2003.

2. Marchés émergents : Corée, Hongrie, Mexique, Pologne, République tchèque, et Turquie.

Source : Calculs de l'OCDE.

d'entreprise, la déréglementation des marchés de produits peut contribuer à réduire la taille du secteur informel et à élargir le consensus en faveur des réformes du marché du travail (voir le chapitre 4).

Unifier le cadre institutionnel pour les autorités de régulation

On constate de profondes disparités quant au rôle et à la structure des autorités de régulation dans les industries de réseau (par exemple, l'électricité, le pétrole et le gaz ainsi que les télécommunications). Cela tient en partie au fait que ces autorités ont été créées à des dates différentes et que les cadres juridiques sont variables d'un secteur à l'autre (tableau 3.2 et annexe 3.A1). Les autorités de régulation ont néanmoins un point commun en ce qu'elles sont une composante de la stratégie du gouvernement visant à transférer partiellement les services d'infrastructure au secteur privé par des mesures de privatisation et de déréglementation⁸. Si l'on compare les quatre autorités – ANA (ressources en eaux superficielles), ANATEL (télécommunications), ANEEL (électricité), et ANP (pétrole et gaz) – on peut dégager les principales caractéristiques du cadre institutionnel actuel⁹. *Premièrement*, les missions vont de la protection des droits des consommateurs et de la promotion de la concurrence au développement des industries de réseau. *Deuxièmement*, les mécanismes de responsabilité et de contrôle financier sont variables, mais toutes les autorités de régulation rendent compte à leur ministre de tutelle

Tableau 3.2. Principales caractéristiques de quelques organes de réglementation

	ANA	ANATEL	ANEEL	ANP
Date de création	2000.	1997.	1997.	1997.
Domaine de compétence	Eaux de surface.	Télécommunications.	Électricité.	Pétrole et gaz.
Statut institutionnel	Indépendant, mais administrativement « lié » au ministère spécialisé (<i>autarquia especial</i>).	Indépendant, mais administrativement « lié » au ministère spécialisé (<i>autarquia especial</i>).	Indépendant, mais administrativement « lié » au ministère spécialisé (<i>autarquia especial</i>).	Indépendant, mais administrativement « lié » au ministère spécialisé (<i>autarquia especial</i>).
Nomination du directeur	Mandat à durée fixe, non concomitante, de 3 à 5 ans; dispositions strictes concernant son licenciement, non renouvelable.	Mandat à durée fixe, non concomitante, de 5 ans; dispositions strictes concernant son licenciement, non renouvelable.	Mandat à durée fixe, non concomitante, de 4 ans; dispositions strictes concernant son licenciement, non renouvelable.	Mandat à durée fixe, non concomitante, de 4 ans; dispositions strictes concernant son licenciement, non renouvelable.
Responsable devant	Cour des comptes fédérale.	Cour des comptes fédérale, organe constitué de membres de l'exécutif et du législatif, de représentants des entreprises de télécommunications, des usagers et de la société civile; rapports annuels au Congrès.	Cour des comptes fédérale.	Cour des comptes fédérale.
Transparence	Audiences publiques, décisions sur Internet.	Audiences publiques, décisions sur Internet.	Audiences publiques, décisions sur Internet.	Audiences publiques, décisions sur Internet.
Ombudsman	Non.	Oui.	Oui.	Non.
Contrat de gestion	Non.	Non.	Oui.	Non.
Coopération avec les autorités de la concurrence ¹	Non.	Prépare directement des rapports pour le CADE sans interférence du SDE et du SEAE.	Oui, accords de coopération avec les trois autorités.	Oui, groupes de travail avec les trois autorités.

1. Il existe trois autorités de la concurrence au niveau fédéral : le Secrétariat du droit économique (SDE), le Secrétariat de surveillance économique (SEAE) et le Conseil administratif de défense économique (CADE).

Source : OCDE, sur la base de l'annexe 3.A1.

et à la Cour des comptes fédérale (TCU). Pour les quatre autorités considérées, seules l'ANA et l'ANP n'ont pas de médiateur et l'ANEEL est la seule à avoir conclu un contrat de gestion avec son ministère de tutelle. *Troisièmement*, les mandats des responsables sont d'une durée variable et comportent des modalités différentes en matière de renouvellement. *Enfin*, la structure institutionnelle de ces autorités de régulation est largement comparable à celle des autorités homologues des pays de l'OCDE (voir l'encadré 3.1).

Une comparaison de ces quatre autorités de régulation met en lumière les points suivants :

- Le rôle du financement fédéral est variable d'une autorité de régulation à l'autre. Du fait du mouvement en cours d'assainissement des finances publiques et de l'affectation des recettes – qui n'est pas prise en compte dans les dotations budgétaires de ces organismes et qui peut être très importante dans certains cas – les versements effectifs en pourcentage des dotations ont été réduits. C'est notamment le cas de l'ANATEL depuis la création de FUST, fonds qui finance la fourniture de services de télécommunications dans les régions défavorisées (graphique 3.1). Certaines des autorités de régulation concernées estiment que cette réduction de leurs dotations budgétaires nuit à la bonne exécution de leur mandat et limite dans certains cas les activités de recherche et donc les opportunités d'investissement du secteur privé¹⁰.
- Les pénuries d'agents qualifiés ne sont pas rares. Les autorités de régulation n'ont pas de personnel propre et elles ne peuvent recruter que dans le cadre de la fonction publique. La plupart des agents ont des contrats à durée déterminée, qui ne comportent pas un système adéquat d'incitation et de rémunération.
- La coordination entre les autorités de régulation et les autorités de la concurrence (CADE, SDE et SEAE) est variable. La promotion de la concurrence et la conduite des enquêtes relèvent des autorités de la concurrence. Mais, dans la pratique, l'une des autorités de régulation (ANATEL) exerce elle-même ces fonctions, alors que les autres autorités de régulation coopèrent avec les autorités de la concurrence¹¹. Dans le secteur bancaire, pour clarifier leurs missions respectives, la banque centrale (BCB) et le Conseil administratif de défense économique (CADE) ont soumis au Congrès en 2002 une proposition de loi visant à ce que la BCB soit compétente pour les affaires mettant en cause des actes systémiques de concentration qui influent sur le « bon fonctionnement » du secteur bancaire et que toutes les autres affaires de concurrence relèvent des autorités de la concurrence.
- Les décisions peuvent être annulées par un juge de première instance, ce qui crée une incertitude judiciaire et retarde les décisions des entreprises¹².

Pour régler un certain nombre des problèmes qu'on vient d'évoquer, un projet de loi consacré aux autorités de régulation est actuellement soumis au Congrès. *Premièrement*, les mécanismes de responsabilité seront normalisés. Les autorités de régulation et les ministères de tutelle signeront des contrats de gestion d'une durée minimale d'un an décrivant les activités et les objectifs de résultat, chaque activité étant financée spécifiquement. Le budget de l'autorité de régulation pourra être réduit si elle ne se conforme pas au contrat de gestion. Les autorités de régulation devront faire rapport à leur ministère, au Congrès et à la Cour des comptes fédérale chaque semestre et publier un rapport annuel d'activité. Un médiateur indépendant sera mis en place auprès de chaque autorité de régulation. *Deuxièmement*, le plus haut responsable des autorités de régulation sera nommé pour quatre ans (renouvelables). *Troisièmement*, un projet de loi connexe

Encadré 3.1. **Les autorités de régulation dans cinq pays de l'OCDE : énergie et télécommunications***

L'expérience de cinq pays de l'OCDE (Espagne, États-Unis, Mexique, Portugal et Royaume-Uni) illustre les différents dispositifs institutionnels en vigueur pour les autorités de régulation dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications.

Dans l'énergie, la plupart des autorités de régulation sont compétentes à la fois pour l'électricité et pour le gaz sauf dans le cas du Portugal, où la compétence se limite à l'électricité. Les mandats sont fonction du degré de déréglementation et d'accès au marché, qui peut être restreint dans certains pays (par exemple, pour les secteurs du pétrole et de l'électricité au Mexique). Dans les pays européens, à la suite des directives européennes, les autorités de régulation du secteur de l'énergie ont été également chargées du gaz naturel. Toutes les autorités de régulation sont juridiquement indépendantes et sont souvent financées à la fois par des redevances et par des dotations budgétaires. Parmi les cinq pays considérés, le Mexique est le seul exemple de financement exclusivement budgétaire. Le statut du personnel est généralement similaire à celui de la fonction publique (si celle-ci est dotée d'un statut spécial), avec des dérogations possibles pour plus de souplesse dans la rémunération afin d'attirer des spécialistes chevronnés. Le conseil d'administration comprend généralement trois à neuf membres, le plus haut responsable étant désigné par le Chef de l'État (Mexique), le Chef de l'État avec l'approbation du Parlement (États-Unis), un ministre (Espagne, Royaume-Uni) ou le Conseil des ministres (Portugal); pour une période de cinq à six ans (renouvelable) sans pouvoir être révoqué pour des motifs tenant à la politique mise en œuvre. Les administrateurs sont désignés pour cinq ans (renouvelables), sauf au Royaume-Uni, où ils sont nommés sans limitation de durée. Dans tous les pays, les autorités de régulation coopèrent avec les ministères des Finances/de l'Économie et de l'Énergie, ainsi qu'avec les autorités de la concurrence, et il existe une coopération informelle au moyen de réunions de liaison et d'échanges de documents.

Généralement, les autorités de régulation doivent soumettre au gouvernement et au Parlement un rapport annuel faisant état de leurs activités et présentant leurs états financiers. Elles sont également tenues de publier leurs rapports, leurs analyses de marché, leurs directives réglementaires et leurs documents d'orientation. Dans tous les pays, les comptes des autorités de régulation sont régulièrement vérifiés par un organisme externe. Leurs décisions peuvent être attaquées devant les tribunaux, le gouvernement ayant également la possibilité en Espagne d'infirmer une décision d'une autorité de régulation.

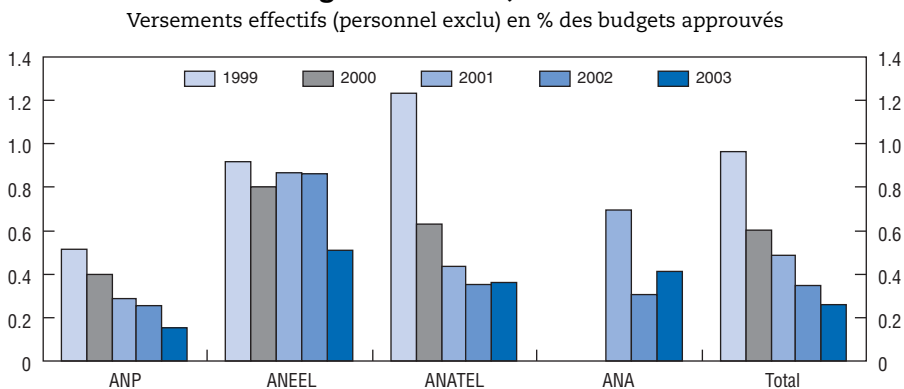
Dans les télécommunications, la compétence des autorités de régulation est variable : uniquement les télécommunications au Mexique, les télécommunications et les services postaux au Portugal, les télécommunications, l'audiovisuel et les services interactifs en Espagne, les télécommunications, la radio, la télévision et les services électroniques de communication au Royaume-Uni, les communications inter-États et internationales par radio, télévision, électronique, satellite et câble aux États-Unis. Les autorités de régulation sont généralement indépendantes. Les mécanismes de financement sont les mêmes que dans le secteur de l'énergie, sauf aux États-Unis, où une dotation budgétaire vient s'ajouter aux redevances. Le nombre des administrateurs, leur désignation et celle du plus haut responsable, de même que les motifs de révocation, sont similaires à ce qu'on observe dans le secteur de l'énergie. Les autorités de régulation doivent publier des rapports dans tous les pays. Aux États-Unis, elles sont également tenues de divulguer leurs décisions et auditions dans le cadre de la loi sur la liberté de l'information. Le Mexique a également sensiblement progressé dernièrement dans la transparence et l'accès à l'information en

Encadré 3.1. Les autorités de régulation dans cinq pays de l'OCDE : énergie et télécommunications* (suite)

vertu de la nouvelle loi sur la procédure administrative fédérale. Les décisions des autorités de régulation ne peuvent faire l'objet d'un recours que devant les tribunaux dans tous les pays, un recours étant également possible au Mexique devant le gouvernement et le ministre de tutelle*. Au Mexique, les décisions à caractère général doivent être conformes à la loi sur la procédure administrative fédérale.

* Voir OCDE (2004a).

Graphique 3.1. Crédits budgétaires affectés à certains organismes de réglementations, 1999-2003



Source : Ministère du Plan et du Budget.

prévoit une politique plus stable en matière de personnel, et notamment des concours de recrutement et un régime particulier de promotion/rémunération. *Quatrièmement*, ce projet de loi définit le rôle des autorités de la concurrence pour les questions de réglementation concernant les industries de réseau¹³. *Enfin*, il transfère également aux ministères de tutelle la compétence pour l'organisation des appels d'offres et pour les modalités des concessions, cette compétence pouvant néanmoins être redéléguée aux autorités de régulation, comme c'est le cas dans l'électricité.

Malgré certaines améliorations, les réformes ne remédient pas à plusieurs carences du cadre institutionnel actuel. En particulier, les nouveaux textes n'abordent pas la question des solutions de financement des autorités de régulation. Les autres problèmes mentionnés ci-dessus exigeraient sans doute une modification des lois sectorielles (notamment en ce qui concerne les objectifs et compétences d'ensemble) et une coordination entre les autorités de régulation. À en juger par l'expérience de plusieurs pays de l'OCDE, les autorités de régulation ont souvent mis en doute l'utilité d'un contrat de gestion, car les lois sectorielles énoncent déjà clairement leurs missions et mettent en place des mécanismes de responsabilité et de recours. Un autre aspect pose problème : le transfert, aux ministères de tutelle, de la compétence en matière d'organisation des appels d'offres pour l'attribution d'une concession. Il pourrait faciliter une ingérence politique dans un dossier essentiellement technique et les ministères de tutelle n'auront peut-être pas l'expertise nécessaire pour s'acquitter de cette mission.

Régulation des industries de réseau

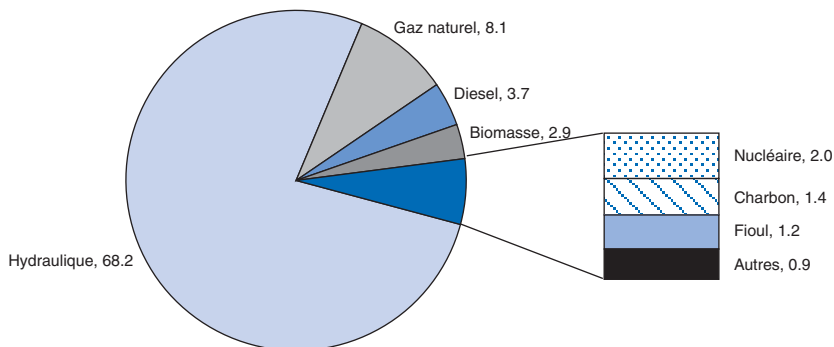
Électricité

Contexte et principaux problèmes

Le secteur brésilien de l'électricité est moderne. L'hydroélectricité représente près de 80 % des capacités de production (graphique 3.2) et 90 % de l'électricité produite en 2003. Le Brésil a les moyens de stockage de l'eau qui sont les plus importants au monde et l'un des réseaux les plus vastes pour le transport de l'électricité, les centrales étant souvent très éloignées des consommateurs et des circuits de secours devant être mis en place pour assurer d'autres routes d'approvisionnement et une répartition optimale de l'offre au niveau régional. Il y a à la fois des sociétés privées et des sociétés à capitaux publics dans la production, le transport et la distribution¹⁴. Eletrobrás, compagnie contrôlée par le gouvernement, et trois autres sociétés à capitaux publics assurent la moitié des capacités de production. En revanche, plus des deux tiers des distributeurs sont à capitaux privés ou sous contrôle privé¹⁵. Le réseau de transport est géré collégialement par les producteurs, les sociétés de transport et de distribution et le gouvernement (ministère des Mines et de l'Énergie).

Graphique 3.2. **Capacité de production par source**

En gigawatts (juillet 2004)



Source : ANEEL.

La demande d'électricité devrait encore s'accroître rapidement. Actuellement, 97 % des ménages sont raccordés au réseau électrique. Eletrobrás estime que l'élasticité-revenu de la demande d'électricité est supérieure à l'unité. Par exemple, la demande d'électricité a augmenté en moyenne entre 1980 et 2000 de 5,5 % par an, alors que la croissance du PIB n'a été que de 2,4 % en moyenne. Des investissements sont donc nécessaires pour développer les capacités de production et de transport, l'offre excédentaire étant limitée malgré la baisse de la demande qui a suivi le programme de rationnement appliqué en 2001 en raison d'une pénurie (encadré 3.2)¹⁶.

Il n'y a pas eu suffisamment d'investissements dans le secteur de l'électricité, et le rôle des centrales à gaz est encore incertain. Vu l'importance de l'hydroélectricité, on constate généralement un net écart de coût de production entre les centrales hydroélectriques actuelles, et les centrales au gaz. Le coût de l'énergie produite dans le cadre du PPT a généralement dépassé 40 USD/MWh, alors que le développement de l'hydroélectricité se serait traduit par un coût de l'ordre de 30 USD/MWh. De plus, on estime que l'offre de gaz naturel sera insuffisante pour répondre à la demande des utilisateurs industriels et des producteurs d'électricité lorsque les centrales au gaz seront pleinement opérationnelles, ce

Encadré 3.2. La crise de l'électricité de 2001 et ses séquelles

Le déséquilibre entre l'augmentation de l'offre d'électricité et celle de la demande s'est accentué tout au long des années 1990. Malgré les réformes axées sur les mécanismes du marché qui ont été mises en œuvre après 1996 pour développer l'investissement privé, les capacités installées n'ont progressé que de 28 % entre 1990 et 1999, alors que la demande d'électricité augmentait de 45 %. L'accroissement insuffisant de la production a été compensé en partie par l'épuisement des réserves en eau. Devant la nécessité de lever la contrainte au niveau de la production, parce qu'il était peu probable que la reprise des investissements dans le secteur de l'hydroélectricité compense les retards pris à la fin des années 80 et au début des années 90, le gouvernement a lancé en 2000 un programme (*Programa Prioritário de Termoeletricidade*, PPT) visant à favoriser l'investissement dans les centrales à gaz et à développer le marché du gaz naturel. À cause d'incertitudes réglementaires (voir le texte principal) et du coût élevé du gaz une fois pris en compte le transport depuis la Bolivie, le PPT n'a pas suffisamment stimulé les nouveaux investissements : sur les 49 centrales électriques programmées, 15 seulement ont été construites, ce qui représentait environ 4 GW de nouvelles capacités de production. La plupart de ces nouvelles centrales sont entrées en service trop tard pour éviter une pénurie d'électricité en 2001, les réserves des barrages étant tombées à un niveau critique du fait d'un été particulièrement sec. La demande étant simultanément en hausse à la faveur de la reprise économique, il y a eu pénurie d'électricité entre juillet et décembre 2001.

Le gouvernement a désigné une commission spéciale pour gérer la crise de l'énergie (*Câmara de Gestão da Crise de Energia Elétrica*, CGE). Grâce à un programme de rationnement fondé sur les prix comportant de lourdes pénalités pour consommation excessive et des ristournes pour les économies d'énergie, en conjonction avec une campagne télévisée d'information, la consommation d'électricité a baissé de 20 % et on a pu éviter un effondrement du réseau. Ces mesures ont contribué à atténuer l'impact de la crise de l'énergie sur la croissance économique, qui s'est néanmoins fortement ralentie en 2001, à 1.3 %. De plus, un programme d'urgence de production d'électricité a accordé des avantages supplémentaires pour l'investissement dans les projets à court terme de production d'électricité. Le gouvernement a créé une société spéciale (*Companhia Brasileira de Comercialização de Energia Emergencial*, CBEE) pour l'achat d'électricité en cas d'urgence (cette électricité étant principalement fournie par des petits générateurs diesel ainsi que par des petites centrales alimentées par les résidus de la canne à sucre). La CBEE a loué des capacités d'environ 2.1 GW, financées par une taxe temporaire sur la consommation d'électricité et vendues automatiquement aux sociétés de distribution. La CBEE devrait cesser ses activités en 2005.

Le rationnement a été levé à la fin de février 2002. Les économies d'énergie ont contribué à un moindre gaspillage, car l'industrie et les ménages ont remplacé les anciens générateurs et appareils électriques par des modèles plus efficaces. En 2003, la consommation d'électricité n'atteignait pas encore son niveau d'avant le rationnement. Cette baisse persistante de la demande, se doublant d'une augmentation des capacités installées après 2001, a créé sur le marché un excédent de production qui a eu des conséquences négatives pour les producteurs et certaines sociétés de distribution.

qui compromet le rôle des centrales existantes comme substitut fiable à l'hydroélectricité. L'expansion du secteur du gaz, avec l'entrée en exploitation des réserves offshore récemment découvertes et l'intégration du réseau argentin, pourrait cependant modifier ce scénario. Dans l'intervalle, Petrobras a couvert l'essentiel des coûts du PPT en achetant plusieurs des centrales construites ces dernières années, notamment quelques centrales « grossistes » (« merchant plants »). Comme dans d'autres pays, l'idée de confier à des centrales de ce type la fourniture d'électricité en cas de fortes hausses des prix s'est révélée problématique. Ceci tient en particulier au fait que le Brésil dispose d'un réseau de transport relativement satisfaisant et à l'absence d'un marché très compartimenté qui pourrait offrir des possibilités d'arbitrage. Étant donné l'intégration du système, les différences des prix au comptant varient très peu d'un endroit à un autre.

Le nouveau schéma et les principaux problèmes

Un nouveau schéma du secteur de l'électricité a été approuvé par le Congrès en mars 2004 (voir l'encadré 3.3). L'élément central est la création d'un « pool » (*Ambiente de Contratação Regulado*, ACR), qui a pour mission d'équilibrer l'offre et la demande d'électricité par le biais de contrats à long terme, lesquels remplaceront sur une base concurrentielle les « contrats initiaux » hérités des années 90. Ces contrats avaient été créés pour faire la transition entre le contexte réglementaire des années 80 et celui de la privatisation de la plupart des compagnies de distribution pendant les années 90. Il était prévu que les « contrats initiaux » disparaîtraient après 2002¹⁷. Ce nouveau schéma repose sur le modèle de « l'acheteur unique », une seule entité – généralement publique – achetant la totalité de l'électricité aux producteurs et la vendant aux distributeurs. Néanmoins, bien qu'instituant un mécanisme commun pour l'achat d'énergie, ce modèle permet de partager les risques entre les participants au lieu de les faire supporter exclusivement par l'autorité publique, qui joue davantage le rôle de commissaire-priseur que d'acheteur. Les contrats à long terme relevant du pool, les incertitudes entourant les prix se limiteront essentiellement à l'électricité négociée sur le marché libre à court terme et aux contrats bilatéraux entre producteurs et gros consommateurs. Le fait est que le pool concerne les consommateurs captifs (notamment les ménages et les petites entreprises), les gros consommateurs pouvant acheter l'électricité directement aux producteurs dans des conditions concurrentielles et individualisées. Les gros consommateurs sont également libres d'investir dans la production d'électricité, en vendant l'énergie qui excède leurs besoins. Leur rôle est donc essentiel pour équilibrer correctement l'offre et la demande. Lorsqu'ils perçoivent un risque d'investissement excédentaire, ils achèteront probablement leur électricité au pool, tandis que les signes de pénurie les pousseront à réaliser de nouveaux investissements. Dans le même esprit, les contrats à moyen terme conclus avec les gros consommateurs compléteront les informations fournies par les marchés à court terme qui tendent à refléter principalement les variations à haute fréquence du niveau des réserves d'eau plus que des anticipations à moyen terme concernant le rythme de l'offre et de la demande.

Un autre aspect important du modèle, notamment en situation d'excédent momentané de l'offre, est la subdivision du marché entre les centrales « anciennes » (construites avant 2000) et les « nouvelles ». On a ainsi la garantie que des considérations de prix à court terme ne fausseront pas la rémunération adéquate des futurs investissements. Ce fractionnement peut en outre empêcher les groupes anciens de s'approprier la rente hydraulique, les distributeurs devront acheter l'électricité produite par les anciennes

Encadré 3.3. Le nouveau schéma dans le secteur de l'électricité

Le nouveau dispositif réglementaire pour le secteur de l'électricité comporte les principales caractéristiques suivantes :

Un « pool » (*Ambiente de Contratação Regulado, ACR*)* est chargé de coordonner l'offre et la demande. La demande sera estimée par les sociétés de distribution, qui devront passer des contrats pour 100 % de leur demande prévisionnelle d'électricité au cours des 3 à 5 années suivantes. Ces prévisions seront soumises à un nouvel organisme (*Empresa de Planejamento Energético, EPE*), qui déterminera l'augmentation de la production à vendre aux distributeurs via le pool. Le prix auquel l'électricité sera négociée via le pool est la moyenne des prix des contrats à long terme et il sera le même pour toutes les sociétés de distribution. Les contrats actuels d'approvisionnement subsistent, de sorte que chaque société de distribution aura un portefeuille différent de contrats. Pour optimiser le fonctionnement du pool, l'auto-fourniture (achat d'électricité par les distributeurs auprès de leurs filiales) ne sera plus possible. Dès lors, les entreprises verticalement intégrées devront être séparées.

Parallèlement aux contrats à long terme « régulés » dans le cadre du pool, il y aura un marché à court terme « libre » (*Ambiente de Contratação Livre, ACL*). Bien qu'à l'avenir, les gros consommateurs (plus de 10 MW) devront donner aux sociétés de distribution un préavis de trois ans s'ils veulent passer du pool au marché libre et un préavis de cinq ans dans le sens inverse, on a prévu une période de transition pendant laquelle ces règles seront appliquées de manière plus flexible. Ces mesures devraient réduire l'instabilité du marché et permettre aux sociétés de distribution de mieux estimer les besoins. Si la demande effective est supérieure aux prévisions, les sociétés de distribution devront acheter de l'électricité sur le marché libre. Dans le cas contraire, elles vendront l'excédent sur ce marché. Les sociétés de distribution pourront répercuter sur le consommateur final la différence entre le coût de l'électricité achetée sur le marché libre et le coût de l'électricité achetée via le pool si l'écart entre la demande prévisionnelle et la demande effective est inférieur à 5 %. S'il est supérieur, les sociétés de distribution supporteront les coûts supplémentaires.

Le gouvernement a opté pour un cadre institutionnel plus centralisé renforçant le rôle du ministère des Mines et de l'Énergie dans la planification à long terme. L'EPE soumettra aux ministres la composition souhaitable du parc électrique (c'est-à-dire le pourcentage de la production assuré par les divers types de centrales : hydrauliques, au gaz et énergies renouvelables) ainsi qu'une liste des projets stratégiques et non stratégiques. Le ministère soumettra cette liste de projets au Conseil national pour la politique énergétique (*Conselho Nacional de Política Energética, CNPE*). Après approbation par le CNPE, les projets stratégiques feront prioritairement l'objet d'appels d'offres par le pool. Les projets non stratégiques proposés par l'EPE pourront être remplacés par des projets offrant les mêmes capacités à un coût moindre. En outre, un nouvel organisme (*Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico, CMSE*) sera chargé de surveiller l'évolution de l'offre et de la demande d'électricité. En cas de problème de sécurité d'approvisionnement, le CMSE proposera des mesures correctrices pour éviter des coupures, notamment un régime spécial de prix pour les nouveaux projets et la constitution d'une réserve de puissance. Le CMSE sera rattaché au ministère des Mines et de l'Énergie, qui le présidera. Il ne devrait pas y avoir de nouvelles privatisations de grande ampleur dans le secteur de l'électricité.

* Le pool brésilien diffère de ceux des autres pays (ancien pool de l'électricité au Royaume-Uni, Nordpool en Scandinavie) en ce qu'il repose sur des contrats à long terme et pas sur des contrats à très court terme. En ce qui concerne le marché nordique de l'électricité, voir Bergman (2002). Pour de plus amples informations sur la réforme dans le secteur de l'électricité, voir AIE (2004).

centrales, via le pool, à un prix maximum que le gouvernement fixera. L'électricité de diverses origines sera donc regroupée et vendue aux distributeurs à un prix qui sera fonction de la moyenne des différents coûts de production. Le nouveau schéma ne modifie pas le dispositif réglementaire pour le transport d'électricité.

Le modèle de l'acheteur unique présente toutefois certains inconvénients. *Premièrement*, c'est au gouvernement qu'il incombe en définitive de fixer les priorités pour les nouvelles capacités de production et la nature du parc électrique du pays, et ces décisions ne seront pas nécessairement les plus efficaces. Dans plusieurs pays ayant adopté le modèle de l'acheteur unique (par exemple la Hongrie, l'Indonésie, le Pakistan et la Thaïlande) on a pu constater un biais à la hausse dans les capacités de production¹⁸. *Deuxièmement*, ce modèle n'est pas très adapté en cas de déficit de la demande, car les prix ne reflètent pas les variations à court terme de la demande. En conséquence, bien que l'existence du CMSE puisse atténuer les risques, les pertes sont pour l'essentiel supportées par les sociétés de distribution, puisque les prix de vente et les quantités vendues sont fixés à l'avance. *Troisièmement*, le prix fixé par le pool étant la moyenne des prix des contrats à long terme et s'appliquant à tous les participants, si l'un des participants rencontre des difficultés financières alourdissant ses coûts de production, tous les autres distributeurs en subiront les conséquences, quoique à un moindre degré.

Le nouveau schéma réduit les risques de marché, mais l'investissement privé ne se trouvera encouragé que si le nouveau dispositif réglementaire est mis en œuvre d'une certaine manière. On notera à cet égard plusieurs problèmes. *Premièrement*, il faudrait éviter le risque d'échec réglementaire dû au rôle considérable du gouvernement dans la planification à long terme en renforçant les moyens techniques du ministère des Mines et de l'Énergie et en préservant les nouveaux organismes de toute interférence politique. *Deuxièmement*, il conviendrait de mettre en place un régime transitoire, pour que les investissements actuels soient correctement rémunérés. *Troisièmement*, le marché à court terme, du fait de son étroitesse, pourrait se caractériser par une plus grande instabilité des prix, ce qui aggraverait le risque d'investissement, même si ce risque doit être atténué par le rôle des gros consommateurs. La forte part de l'hydroélectricité dans le parc brésilien et les aléas pluviométriques accentuent également l'instabilité du marché à court terme de l'électricité. *Quatrièmement*, le nouveau schéma exige une séparation totale entre la production et la distribution, mais aucun texte n'a encore été adopté pour la séparation des entreprises verticalement intégrées. Les sociétés de distribution peuvent actuellement acheter jusqu'à 30 % de leur électricité auprès de leurs filiales (auto-fourriture)¹⁹. Enfin, le gouvernement n'a pas encore défini dans un cadre sectoriel spécifique sa politique pour le gaz naturel (voir ci-après).

Gaz naturel

Aperçu général et principaux problèmes

Au Brésil, le secteur du gaz naturel n'est qu'embryonnaire, mais son potentiel est considérable. La part du gaz naturel dans la demande énergétique reste faible, de l'ordre de 8 % en 2004. La demande de gaz naturel concerne surtout les industries manufacturières, en particulier la chimie (32 %), la production d'électricité (23 %), la sidérurgie (19 %) et les transports (12 %). La demande des ménages et du secteur tertiaire est négligeable, ne serait-ce que parce le chauffage n'est guère nécessaire au Brésil. La situation pourrait cependant évoluer du fait de l'obligation de prévoir les infrastructures nécessaires pour les nouveaux logements, en particulier dans les zones à forte densité démographique. La

demande de gaz de la part des producteurs d'électricité pourrait elle aussi fortement augmenter à l'avenir, dans le cadre de la politique de diversification du parc énergétique du pays. Un autre segment prometteur est celui des transports, car de plus en plus d'automobiles fonctionnent au gaz naturel pour véhicules²⁰.

L'augmentation de la demande de gaz naturel demeure limitée parce que, jusqu'à une période récente, les réserves étaient considérées comme faibles. Avec la découverte de nouveaux gisements, le secteur du gaz devrait être moins tributaire de l'importation, qui représente actuellement environ la moitié des ventes intérieures²¹. De plus, les infrastructures de transport et de distribution sont insuffisantes; elles sont plus développées dans les régions du sud et du sud-est, alors que le réseau distinct qui relie les États du nord-est, où la production est très limitée, est de plus petite dimension. Ce sont les États du nord qui manquent surtout d'infrastructures de transport, bien qu'ils disposent de réserves de gaz naturel.

La position dominante de Petrobras – la société pétrolière nationale – dans l'ensemble du secteur freine le développement du gaz naturel, tout projet gazier ne pouvant guère être mené à bien sans sa participation²². Le secteur du gaz a été ouvert aux sociétés privées durant la deuxième moitié des années 1990, mais jusqu'à présent seules les activités en amont ont attiré le secteur privé. L'accès au réseau de transport se fait selon le régime de « l'accès des tiers », les opérateurs de gazoducs devant annoncer chaque année les capacités disponibles de commercialisation dans des conditions non discriminatoires. La quasi-totalité des capacités nationales de transport ayant été attribuée à Petrobras par contrat, il est très difficile pour les concurrents d'entrer sur le marché de la distribution. Deux entreprises seulement sont parvenues, avec le concours de l'ANP, le régulateur du secteur du gaz (encadré 3.4) à conclure des contrats en régime d'accès des tiers pour l'importation de gaz bolivien destiné à leurs filiales de distribution de l'État de São Paulo.

Le développement des marchés d'aval est freiné par le monopole territorial dont bénéficient les sociétés de distribution (appartenant généralement à Petrobras, et dont certaines sont des co-entreprises auxquelles participent des acteurs intervenant sur le marché mondial de l'énergie) et qui a été jugé nécessaire pour favoriser l'investissement privé dans le réseau de distribution. Tous les États, sauf ceux de Rio de Janeiro et de São Paulo, ont accordé des concessions en vertu desquelles les sociétés de distribution ont un monopole géographique pour la totalité de la durée de la concession (50 ans)²³. Ces monopoles territoriaux obligent tous les consommateurs, y compris les centrales électriques au gaz et les entreprises, à acheter leur gaz aux sociétés de distribution. De plus, les distributeurs doivent acheter leur gaz à Petrobras, qui possède actuellement la majeure partie du réseau de transport, par le biais de contrats d'enlèvement ferme à long terme. Grâce à leur monopole territorial, ils peuvent répercuter les coûts sur les consommateurs, ce qui nuit à la concurrence sur les prix.

En outre, il n'y a que de faibles obligations de séparation verticale dans le secteur du gaz, ce qui n'incite guère à la concurrence. Les transporteurs de gaz ne peuvent acheter ou vendre du gaz, sauf pour leur propre consommation, mais les participations croisées sont autorisées. De même sont autorisées les transactions entre sociétés ayant au moins un actionnaire commun. Autre point faible, le plafond de 40 % applicable au contrôle qu'un transporteur dominant peut exercer sur de nouvelles capacités de transport n'a un caractère impératif que si des transporteurs non dominants demandent au moins 60 % de ces capacités supplémentaires. De plus, l'ANP et les autorités de la concurrence n'ont

Encadré 3.4. La réglementation actuelle dans le secteur du gaz naturel

Il n'y a pas de réglementation spécifique dans le secteur du gaz naturel, qui est traité comme celui du pétrole dans la constitution et les lois adoptées en 1995 et 1997. Selon la constitution de 1988, l'État fédéral est compétent pour le marché en amont et le marché intermédiaire, alors que les activités de distribution, en particulier l'attribution des concessions, relèvent des autorités de régulation des États*. Une modification de 1995 de la constitution et une loi spéciale ont ouvert les marchés du pétrole et du gaz aux sociétés privées. Une loi de 1997 a créé le Conseil national pour la politique de l'énergie (CNPE), en charge de la politique nationale de l'énergie, et l'Agence nationale du pétrole (ANP), qui organise les appels d'offres pour les concessions et assume la régulation du secteur.

L'ANP : i) organise les appels d'offres pour les nouvelles zones de prospection et conclut les contrats correspondants de concession; ii) établit et conclut les contrats de concession au stade de la production; iii) contrôle la qualité du gaz négocié; iv) autorise les importations de gaz et la construction de nouveaux gazoducs; v) autorise la construction de nouvelles installations de traitement du gaz; vi) autorise la distribution du gaz naturel comprimé et du gaz naturel liquide; vii) fixe les modalités de tarification des services de transport; viii) définit les règles nécessaires pour promouvoir la concurrence dans le secteur du gaz. Mais, contrairement à l'ANATEL, par exemple, l'ANP n'a aucune compétence pour instruire les affaires dont sera saisi le CADE, le tribunal de la concurrence, ou pour intenter une action pour abus de pouvoir de marché dans le secteur du gaz.

* Seize seulement des vingt-sept États (y compris le district fédéral) ont leur propre autorité de régulation. Ces autorités ont généralement été créées ces cinq dernières années.

jusqu'à présent que peu coopéré²⁴. Les autorités de la concurrence n'ayant pas les moyens techniques nécessaires pour évaluer les pratiques anticoncurrentielles dans ces secteurs, une coopération plus étroite avec le régulateur s'impose. Les méthodes très différentes de calcul des tarifs de transport freinent également la concurrence en étant de nature à créer des distorsions dans le prix final du gaz naturel. À la suite de la crise énergétique de 2001, Petrobras est devenue propriétaire de la plupart des grandes centrales électriques au gaz et a parfois racheté les participations de ses partenaires.

Principaux enjeux

Le gouvernement, conscient des déficiences du cadre réglementaire actuel, a mis en place un groupe de travail chargé d'élaborer de nouvelles réglementations dans le secteur du gaz. On ne connaît pas encore les principales caractéristiques du nouveau dispositif réglementaire, mais, comme le montre l'analyse qui précède, il faudrait s'attacher à un certain nombre d'éléments clés dans la réforme de la réglementation actuelle et promouvoir la création d'un marché secondaire. *Premièrement*, l'accès des tiers au réseau de transport, qui appartient dans sa quasi-totalité à Petrobras, devrait être accordé à des sociétés concurrentes²⁵. C'est indispensable pour attirer de nouveaux investissements dans les activités en amont²⁶. *Deuxièmement*, il faudrait mettre fin aux monopoles territoriaux au niveau des États. La création d'un marché de gros pour les gros consommateurs, en particulier les centrales électriques au gaz, favoriserait la concurrence entre les détenteurs de réserves de gaz et Petrobras. *Troisièmement*, des règles plus efficaces de séparation sont indispensables pour atténuer la position dominante de Petrobras. *Quatrièmement*, il faudrait améliorer la coopération entre les autorités de la concurrence et

le régulateur sectoriel. Il faudrait en particulier que l'ANP puisse instruire les affaires de pratiques anticoncurrentielles pour le CADE, ou que le SEAE et le SDE soient compétents dans ce secteur en étant dotés de moyens renforcés. Enfin, il faudrait investir dans le transport pour que le gaz naturel puisse soutenir la concurrence des autres sources d'énergie, depuis le pétrole jusqu'à l'hydro-électricité.

Pétrole

Aperçu général et principaux problèmes

Le marché brésilien des combustibles liquides (essence, gazole et alcool) est l'un des plus importants dans le monde²⁷. Ce secteur a été ouvert à la concurrence en 1997, lorsqu'il a été mis fin au monopole de Petrobras; une cinquantaine d'entreprises sont entrées sur le marché situé en amont, sans remettre en cause néanmoins la position dominante de Petrobras dans l'extraction pétrolière. Ces nouvelles entreprises ont obtenu des permis par accord ou affermage avec Petrobras ou lors des cinq séries de ventes aux enchères qui ont été organisées. Les marchés en aval, notamment le raffinage et la distribution, se sont développés moins rapidement et ont attiré moins d'entreprises que les marchés situés en amont, bien que des acteurs mondiaux traditionnels y participent de longue date²⁸. Cette dernière décennie, le Brésil est devenu moins dépendant des importations de pétrole et il devrait être autosuffisant dans un proche avenir²⁹.

Le principal problème dans le secteur pétrolier est l'accès de concurrents aux raffineries et aux oléoducs, qui appartiennent généralement à Petrobras. Du fait de sa position dominante sur tous les segments de l'industrie pétrolière, Petrobras est le seul fournisseur d'informations sur la production, le raffinage et les capacités de transport d'hydrocarbures. D'où une forte asymétrie d'information, qui entrave l'action de l'ANP dans le domaine de l'accès des tiers aux oléoducs. Faute d'une coordination suffisante entre l'ANP et les autorités de la concurrence, comme dans le secteur du gaz, il est difficile d'évaluer les pratiques anticoncurrentielles. Malgré tout, les investisseurs étrangers paraissent s'intéresser de plus en plus à la construction de raffineries qui pourraient entrer en concurrence avec Petrobras.

Principaux enjeux

L'autorité de régulation pourrait prendre une série de mesures pour améliorer le fonctionnement du marché du pétrole, notamment pour faciliter les importations pétrolières afin de fournir les futurs exploitants de raffineries³⁰. À l'heure actuelle, ce qu'il faudrait, ce n'est pas tant accroître le nombre des participants au marché qu'encadrer la position dominante de Petrobras. L'enjeu essentiel est de renforcer les règles d'accès non discriminatoire aux oléoducs et aux raffineries et de doter l'ANP de plus de moyens pour faire appliquer ces règles. La création d'un marché secondaire pour les capacités de transport et leur utilisation, avec la participation des producteurs, des utilisateurs des services de réseau et des consommateurs, pourrait contribuer à améliorer l'efficacité sans impliquer des avantages indus pour l'exploitation des grandes infrastructures construites et financées par Petrobras. Pour que les réglementations soient mieux respectées, il faudrait faire en sorte que l'ANP et les autorités de la concurrence coopèrent plus étroitement. Dans les secteurs en aval, la surveillance régulière de la qualité des produits livrés par les jeunes entreprises sur le marché totalement libéralisé de la distribution et de leur respect des règles fiscales contribuera également à uniformiser les conditions de la concurrence.

La réglementation des prix pose également des problèmes. Avec la suppression progressive du compte pétrolier du budget en 2001, un droit d'accise a été mis en place (*CIDE-Combustíveis*) pour lisser les fluctuations des prix intérieurs, et le prix final a été déréglementé³¹. Mais, dans la pratique, cette taxe n'a pas été utilisée à cette fin. De plus, parce que Petrobras a pour actionnaire majoritaire l'État et se trouve en position dominante, le gouvernement peut tirer parti du pouvoir de Petrobras en matière de fixation des prix pour réaliser ses propres objectifs plutôt que les objectifs commerciaux de Petrobras. Dans ces conditions, il est essentiel que le lissage des prix intérieurs par rapport aux prix internationaux instables se fasse au moyen d'un instrument fiscal adapté de manière que Petrobras puisse fixer ses prix conformément à ses priorités commerciales, sous réserve d'une réglementation adéquate, tout en évitant des écarts très marqués entre les prix intérieurs et les prix internationaux. Les mécanismes de gouvernement d'entreprise déjà en place ont contribué à atténuer les craintes à ce sujet et devraient être encore renforcés.

Eau et assainissement

Aperçu général et principaux problèmes

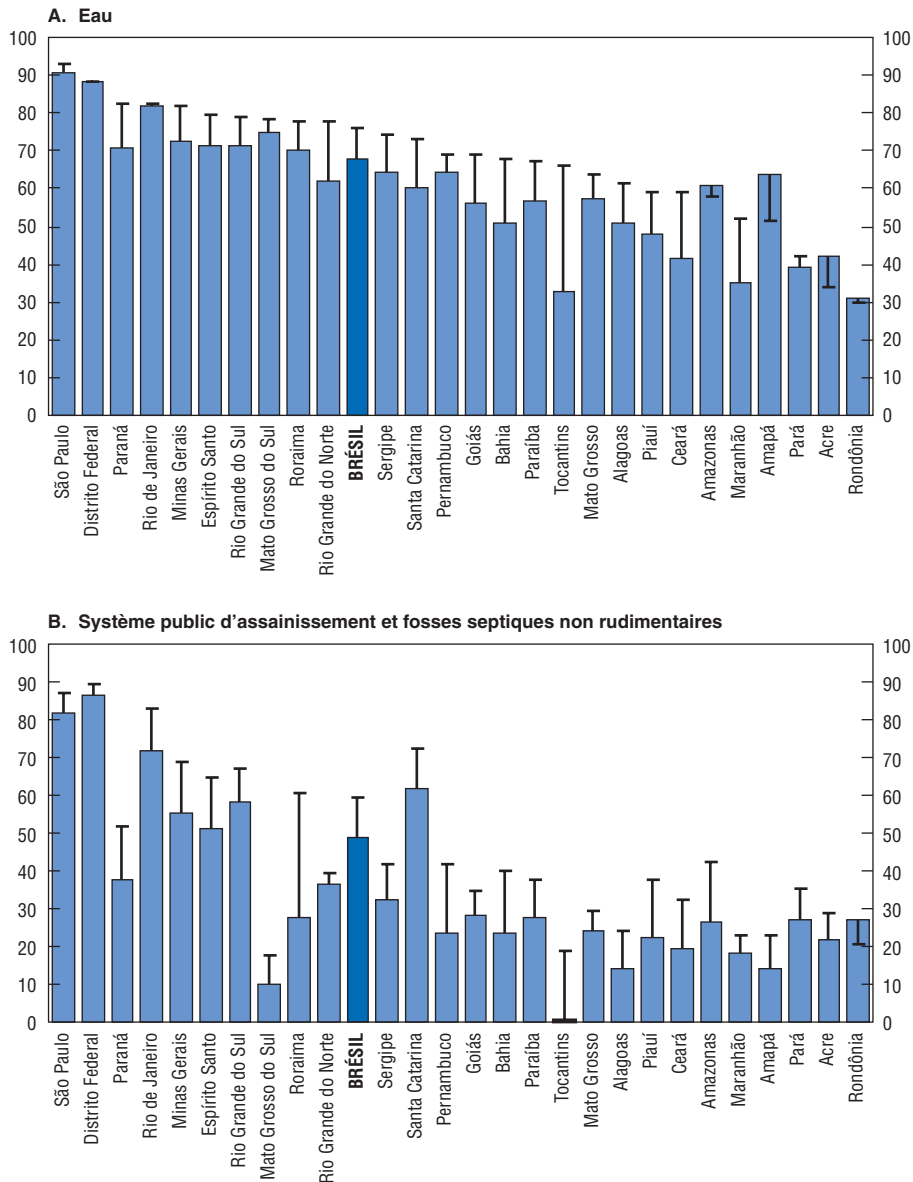
Le Brésil a beaucoup progressé dans l'accès de la population à l'eau, mais les taux de raccordement au réseau d'assainissement, surtout pour le traitement des eaux usées, restent faibles. Environ 80 % des ménages sont alimentés en eau de canalisation, mais moins des deux tiers sont raccordés au réseau public d'assainissement ou à une fosse septique (graphique 3.3). De plus, les taux de raccordement sont très différents entre le nord et le sud-est du pays, entre les petites et grandes municipalités et entre les ménages riches et pauvres³². Pour le traitement des eaux usées, le nombre des raccordements progresse très lentement (encadré 3.5).

On constate de très fortes variations dans les indicateurs de résultat des entreprises de fourniture d'eau et d'assainissement³³. Les sociétés appartenant aux États sont peu performantes par rapport à leurs homologues municipales et intercommunales, généralement plus rentables, bien que les tarifs des sociétés des États soient généralement plus élevés. Les sociétés des États ont tendance à être moins efficaces, à mieux rémunérer leurs salariés et à avoir un taux plus faible de raccordement au réseau d'assainissement, bien qu'elles aient un taux supérieur d'investissement³⁴. Cela tient en partie au fait que les sociétés municipales et intercommunales opèrent sur des segments plus rentables et que les sociétés des États desservent également les zones rurales où la fourniture est plus coûteuse. Les pertes d'eau (volume de l'eau facturées apporté au volume introduit dans le réseau) sont du même ordre pour les sociétés des États et pour les sociétés municipales (environ 40 %), avec des estimations très variables.

L'investissement public dans le secteur de l'eau et de l'assainissement est en baisse; il est passé de 0.3-0.4 % du PIB dans les années 1970 et 1980 à 0.2 % entre 1999 et 2002 et à 0.1 % en 2003. Cette diminution est essentiellement due aux mesures de rigueur budgétaire, qui ont davantage touché les dépenses d'équipement que les dépenses courantes, qu'il est beaucoup plus difficile de réduire (voir le chapitre 1). Selon des données préliminaires, les niveaux de dépenses d'investissement auraient augmenté en 2004. Avant 1994, la baisse des redevances d'utilisation compte tenu de l'inflation a également entamé les capacités d'investissement³⁵. D'autres facteurs freinent l'investissement : les externalités liées à la fourniture des services d'assainissement et de traitement des eaux, le coût des réseaux d'adduction d'eau et d'assainissement, la longue maturation des investissements et les taux

Graphique 3.3. Accès à l'eau et au système public d'assainissement¹

En pourcentage des ménages, 1991 et 2000



1. Les taux d'accès sont représentés par des barres pour 1991 et par des lignes verticales pour 2000.

Source : Recensement de la population, IBGE.

de rendement relativement faibles. Surtout, le recul de l'investissement public n'a pas été compensé par une hausse de l'investissement privé, ce qu'on peut expliquer essentiellement par les incertitudes quant à l'échelon d'administration auquel incombent la fourniture et la réglementation des services³⁶. La situation est particulièrement floue dans les régions métropolitaines qui recoupent plusieurs municipalités. En conséquence, il n'y a pas actuellement de dispositif réglementaire ou d'organisme de régulation pour ce secteur³⁷. L'Agence nationale de l'eau (ANA), créée en 2001, est chargée de la gestion et de la réglementation des eaux de surface, mais elle n'est pas compétente pour les services de fourniture d'eau ou d'assainissement.

Encadré 3.5. La pollution de l'eau et son impact sur l'environnement et la santé

Les carences dans le domaine du traitement des eaux usées ont d'importantes conséquences dans deux domaines, la qualité de l'environnement et la santé de la population. Environ 10 % seulement du volume quotidien d'eau distribuée en 2000 étaient traités et quelque 70 % des eaux usées étaient rejetés sans traitement en mer ou dans les cours d'eau et lacs. Plus de la moitié des municipalités utilisent les eaux superficielles pour produire l'eau potable et un quart d'entre elles faisaient état d'une pollution par les eaux usées d'origine ménagère ou par des substances toxiques d'origine agricole (IBGE, 2000). Une pollution était signalée aux points de prise d'eau dans 13 capitales d'État sur 27. En zone métropolitaine, en particulier, une forte concentration de déchets organiques aux points de prise d'eau nécessite de lourds investissements pour la production d'eau potable, ou même rend un traitement impossible. Ce problème ne se pose pas seulement dans les grandes agglomérations; il touche également les États semi-arides du nord-est. De plus, la pollution des nappes phréatiques est de plus en plus fréquente.

Il est difficile d'obtenir des statistiques de pollution comparables au niveau international. Les données brésiliennes concernant la demande biochimique d'oxygène (DBO) se limitent essentiellement au fleuve Tieté dans la région métropolitaine de São Paulo. On dispose aussi de données sur les effluents polluants (tonnes de DBO par jour), la qualité de l'eau selon la règle des 95 % et les niveaux d'absorption des effluents organiques (rapport entre les effluents effectifs et la capacité d'absorption). L'eau est très polluée dans le fleuve Alto Tieté à São Paulo et sur les côtes de Rio de Janeiro, ces deux zones représentant environ 20 % de la pollution totale dans le pays. Les autres zones métropolitaines (Belo Horizonte, Fortaleza, Recife, et zones urbaines de Goiânia) connaissent également un taux relativement élevé de pollution, bien supérieur aux niveaux mesurés à l'embouchure d'un certain nombre de fleuves des pays de l'OCDE. Dans ces zones, les taux de capacité d'assimilation des polluants étaient supérieurs à 1¹. Ces chiffres ne tiennent compte ni de la pollution organique d'origine animale, ni des déchets industriels, les zones les plus touchées étant le Paraná, la côte sud-est et le fleuve Paraíba do Sul².

L'eau polluée contribue également à la diffusion des maladies hydriques et des maladies évitables, qui frappent en particulier les enfants, même s'il est parfois difficile de se prononcer sur le lien de causalité. En 2001, il y a eu 1.4 million de cas déclarés de diarrhée, dont la moitié dans le nord-est, où les taux d'accès à une eau propre, à l'assainissement public et au traitement des eaux usées sont les plus faibles. La pollution de l'eau, l'utilisation de récipients non stériles, de même que la présence d'égouts et de fosses septiques à ciel ouvert, contribuent à la diffusion d'autres maladies comme la fièvre dengue (430 000 cas en 2001), l'hépatite A (22 000), la leptospirose (4 000) et la fièvre typhoïde (860). Une eau propre, un bon réseau d'assainissement et un traitement correct des eaux usées permettraient de réduire l'incidence de la typhoïde de 80 %, celle du trachome et de la schistosomiase de 70 % et celle des infections gastro-intestinales et des diarrhées de 50 %³.

1. Rapport entre la quantité effective de substances organiques présentes dans les eaux usées et la capacité d'assimilation de ces substances par l'eau. Un taux supérieur à 1 indique que l'eau n'est potable qu'après traitement préalable.
2. Voir ministère de l'Environnement (2004) et OCDE (2004c).
3. Voir Abicalil (2002).

Principaux enjeux

Si l'on veut régler les principaux problèmes évoqués ci-dessus, tout nouveau dispositif réglementaire (un projet de loi sera probablement soumis au Congrès à cet effet à la fin de 2004) devrait comporter les éléments suivants³⁸. *Premièrement*, il faudrait répartir plus clairement les compétences entre les trois niveaux d'administration. Au niveau municipal, il faudrait renforcer la gestion des infrastructures d'adduction d'eau et d'assainissement, éventuellement avec le concours technique des autorités des États pour la planification, le financement, le développement de l'investissement privé et les questions réglementaires. Les municipalités devraient également s'efforcer de mieux utiliser les ressources en eau en améliorant les infrastructures actuelles afin de réduire les pertes du réseau et la consommation non mesurée. Les États et la Fédération devraient avoir missions essentielles la gestion des ressources en eau (via l'ANA) et la réglementation des nouveaux investissements nécessaire pour développer la fourniture d'eau et les installations d'assainissement.

Deuxièmement, il faudrait favoriser la coopération entre les municipalités, en particulier pour les plans d'investissement, l'exploitation et l'entretien ainsi que la gestion et la réglementation des installations d'épuration et de traitement des eaux. Cette coopération s'impose surtout dans les zones métropolitaines, où les externalités sont les plus marquées. À cet égard, le Brésil pourrait s'inspirer des dispositifs réglementaires de certains pays de l'OCDE, notamment la France, le Royaume-Uni et les États-Unis (encadré 3.6).

Troisièmement, il faudrait que le nouveau cadre réglementaire fixe, entre autres, les règles d'ajustement des tarifs et les conditions régissant les subventions croisées. On doit garder à l'esprit que les subventions croisées peuvent freiner l'efficacité et fausser l'analyse coûts/avantages pour les nouveaux investissements. Il faut créer une nouvelle autorité de régulation pour améliorer la stabilité et la prévisibilité de la réglementation, mettre en place des mécanismes de règlement des différends et protéger le secteur privé contre les risques d'expropriation. À cette fin, on pourrait envisager de confier à l'ANA le soin d'exercer ces fonctions dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, mais il faudrait pour cela modifier la constitution.

Quatrièmement, il faut tout particulièrement développer le traitement des eaux usées. L'expérience des pays de l'OCDE montre que le tarif de l'eau ne tient que rarement compte de l'intégralité du coût de traitement des eaux usées. Un grand nombre de pays appliquent des prélèvements forfaitaires ou des prélèvements variables selon la valeur du bien, ce qui n'incite pas à économiser l'eau. L'expérience des pays de l'OCDE met également en lumière les solutions, à savoir des aides au revenu et/ou des subventions, qui donnent aux catégories vulnérables les moyens d'avoir accès à l'eau³⁹. Les rejets industriels font souvent l'objet de mesures au cas par cas et il est rare qu'on dispose d'informations quantitatives sur les avantages d'une réduction de la pollution.

À la lumière de l'expérience d'autres pays, le Brésil pourrait favoriser l'investissement privé dans l'eau et l'assainissement en recourant à la formule des partenariats public/privé (PPP), qu'on examinera ci-après. Plusieurs pays ont mis en œuvre dans le secteur de l'eau et de l'assainissement diverses modalités de PPP, depuis la concession jusqu'à la privatisation totale⁴⁰. En dehors de la zone de l'OCDE, le nombre des PPP (essentiellement des concessions) a diminué récemment après avoir régulièrement augmenté dans les années 1990. Cette évolution tient pour beaucoup à un mauvais partage des risques entre les partenaires privés et publics, les contrats de PPP mal conçus mettant à la charge de l'opérateur privé, directement ou indirectement, les risques politiques et réglementaires

Encadré 3.6. La réglementation dans le secteur de l'eau et de l'assainissement : France, Royaume-Uni et États-Unis*

En France, les municipalités sont chargées de la fourniture de l'eau, de l'assainissement et du traitement des eaux usées, en vertu de la loi de décentralisation de 1982-83. Les services d'eau et d'assainissement sont fournis par les municipalités elles-mêmes ou par des syndicats intercommunaux et ils sont gérés directement par les municipalités ou délégués à une société privée par voie d'affermage, de gérance ou de concession. La durée maximale de la concession est de 20 ans (il est question de la ramener à 12 ans). À la fin de la concession, le concessionnaire remet au concédant le réseau et les installations. Les sociétés privées desservent actuellement 60 % des municipalités et 75 % de la population, ces pourcentages étant en augmentation. Pour financer les investissements publics, les municipalités bénéficient de diverses aides de l'administration centrale. La consommation est mesurée et les tarifs comportent un prélèvement au profit des agences de bassin et du Fonds national pour le développement des adductions d'eau. Les services sont parfois passibles de la TVA. Des subventions croisées sont en place dans certains cas.

En Angleterre et au Pays de Galles, les sociétés de fourniture d'eau et d'assainissement sont à capitaux privés et à gestion privée. Après la privatisation de 1989, chaque société a obtenu une licence d'une durée de 25 ans. Il y a actuellement 24 sociétés verticalement intégrées bénéficiant d'un monopole régional. L'autorité de régulation, OFWAT, est indépendante. Sa principale mission est de fixer des limites de prix permettant aux « sociétés bien gérées » de financer les services tout en conservant une partie des gains d'efficacité. OFWAT définit des objectifs de résultat, qui sont fonction de l'efficacité comparative de chaque société. Pour les trois quarts des ménages, l'eau consommée n'est pas mesurée; il est appliqué un forfait plus un supplément calculé selon la valeur locative du bien.

Aux États-Unis, les services d'eau et d'assainissement relèvent des collectivités locales, l'État fédéral intervenant uniquement dans la réglementation environnementale (y compris les normes de sécurité) et le financement. En 1999, il y avait près de 54 000 réseaux collectifs, dont 85 % desservaient 10 % de la population. Les sociétés privées de fourniture d'eau et d'assainissement représentent environ 15 % des actifs totaux dans le secteur de l'eau. Les sociétés privées se spécialisent généralement dans la fourniture d'eau et non dans l'assainissement, notamment parce que les installations de traitement des eaux usées bénéficient de financements fédéraux. Les sociétés privées sont soumises aux réglementations des États concernant les tarifs, les investissements en infrastructures et la maîtrise des bénéfices. En revanche, les délégations sous un régime de propriété privée ne sont pas réglementées. La participation du secteur privé prend différentes formes, notamment les services de laboratoire, le relevé des compteurs, la fourniture de produits chimiques, l'exploitation et l'entretien ainsi que la conception, la construction et l'exploitation des nouvelles installations. La délégation est plus courante que la privatisation directe. Contrairement à certaines petites agglomérations, aucune grande ville n'a privatisé ces dernières décennies ses actifs destinés aux services d'utilité publique.

* Voir National Research Council (2002), International Office for Water (2004) et OCDE (2004d).

ainsi que les risques de taux de change et d'investissement. S'il y a eu déclin des PPP dans ce secteur, c'est aussi parce qu'il était difficile de faire respecter les obligations contractuelles, la situation macroéconomique était instable et les dispositifs réglementaires favorisaient une prise de risque excessive de la part des partenaires du secteur privé. C'est pourquoi, actuellement, 3 % seulement de la population des pays en développement et des pays émergents sont desservis par des sociétés privées⁴¹. De nombreux PPP ont également pâti

d'une prise en compte insuffisante des conséquences sociales de la participation du secteur privé, qui a pu se traduire par des hausses de prix en vue de récupérer l'intégralité des coûts d'exploitation et d'entretien, sans filet de sécurité suffisant.

Partenariats public/privé

Une nouvelle loi, actuellement soumise au Congrès, devrait mettre en place de nouvelles modalités pour les PPP, ce qu'ont déjà fait quelques États dont le Minas Gerais et São Paulo. Le Brésil a une longue expérience des baux et concessions, mais la principale caractéristique du nouveau régime réside dans les garanties accordées aux partenaires du secteur privé quant au respect des engagements financiers pris par les pouvoirs publics dans le cadre des PPP. À cet égard, une nouvelle loi fédérale vient compléter la loi sur les marchés publics (1993) et la loi sur les concessions (1995). Elle modifie la loi sur les marchés publics en allongeant la durée possible des contrats (30 ans, au lieu de 5) et améliore la loi sur les concessions en autorisant les pouvoirs publics à assurer au partenaire privé un niveau convenu de recettes en plus des redevances acquittées par l'utilisateur. Le gouvernement fédéral considère que les transports (route, rail, fleuves et ports) et les infrastructures dans le secteur de l'eau et de l'assainissement sont prioritaires pour les PPP. À cette fin, 23 projets ont été sélectionnés dans la loi budgétaire pluriannuelle 2004-07 pour être mis en œuvre en 2004 selon la formule du PPP; le Congrès doit encore les approuver⁴².

La formule du PPP suppose un bon équilibre des risques entre les pouvoirs publics et leurs partenaires du secteur privé. La nouvelle loi comporte essentiellement les dispositions suivantes (sur la base de la version approuvée par la Commission des affaires économiques du Sénat en novembre 2004) :

- Une commission (le Conseil de gestion des PPP), dont les travaux seront coordonnés par le ministère de la Planification et du Budget, déterminera les priorités pour les projets jugés d'importance stratégique dans la loi budgétaire pluriannuelle, établira les procédures de passation des marchés et prêtera son concours aux ministères pour l'exécution des appels d'offres. Une unité technique sera sans doute créée pour assister cette commission. Les projets seront choisis en fonction de leurs caractéristiques « économiques » ou « technico-économiques ». Les critères à prendre en compte seront la structure tarifaire, les ressources publiques nécessaires ou l'amélioration prévue des infrastructures publiques. Tous les types de services publics pourront faire l'objet d'un PPP, sauf ceux qui concernent les activités réglementaires, l'appareil judiciaire et la police. Le Conseil monétaire national fixera les limites d'engagement des institutions financières publiques et de la Banque de développement.
- Une série de dispositions visent à réduire le risque, pour le secteur privé, que les pouvoirs publics ne respectent pas leurs engagements financiers dans le cadre d'un PPP. Les recettes que les PPP procureront aux pouvoirs publics pourront être également affectées au financement des obligations contractuelles résultant des PPP. Le secteur public ne pourra pas financer plus de 80 % du coût d'un projet de PPP, y compris les prêts de la BNDES et les investissements des fonds de pension des entreprises publiques. Si ces fonds ne participent pas au projet de PPP, le plafond fixé aux investissements publics est ramené à 70 % du coût du projet. En outre, les dépenses du gouvernement fédéral au titre de projets de PPP ne peuvent dépasser 1 % du montant annuel des recettes courantes nettes fédérales, et tous les projets de ce type devront être approuvés par le Trésor national, conformément à la législation sur la responsabilité budgétaire.

- Les pouvoirs publics pourront soit verser à leurs partenaires pour les services fournis un supplément par rapport aux redevances perçues, soit les rémunérer au titre de la prestation de services. Si le secteur public doit couvrir plus de 70 % du coût du service fourni, le projet doit être approuvé par le Congrès. Dans tous les cas, le gouvernement pourra créer des fonds fiduciaires au sein d'une institution financière pour honorer ces engagements. Ces fonds pourront être capitalisés notamment au moyen de ressources budgétaires, d'aides non fiscales, d'actifs non financiers et de biens immobiliers, et ils relèveront de la compétence du ministère des Finances.
- La rémunération du co-contractant sera fonction des résultats obtenus dans la prestation des services, le contrat prévoyant des pénalités pour inexécution et un mécanisme de règlement des différends. Le contrat imposera également au co-contractant un niveau minimal de fonds propres et fixera les modalités de répartition des risques entre l'organisme public et le partenaire privé. Il règlera également les questions d'ajustement des tarifs. À la fin du contrat de PPP (d'une durée maximale de 35 ans), les actifs seront en général cédés au secteur public.
- Pour tous les niveaux d'administration, les engagements souscrits par les autorités publiques dans le cadre d'un contrat de PPP devront être comptabilisés et rendus publics conformément à la loi sur la responsabilité budgétaire. Un projet de loi confie un rôle pilote au Trésor pour l'harmonisation des règles comptables et de l'information financière. Mais, comme on l'a vu au chapitre 1, l'hétérogénéité des règles imposées par les organismes de contrôle des comptes aux différents niveaux d'administration complique l'évaluation des risques et nuit à la transparence.

En dehors des autorités fédérales, les États du Goiás, du Minas Gerais, du Rio Grande do Sul, de Santa Catarina et de São Paulo ont maintenant adopté une réglementation des PPP. Ces États ont choisi des mécanismes différents pour les garanties financières : le Minas Gerais, Santa Catarina et le Rio Grande do Sul ont opté pour la mise en place de fonds fiduciaires s'inspirant de la réglementation fédérale, alors que São Paulo et le Goiás ont créé des sociétés publiques (*Companhia Paulista de Parcerias* and *Companhia de Investimentos e Parcerias do Estado de Goiás*) rattachées au Trésor de l'État, qui ont pour mission de gérer les garanties de l'État. Ces sociétés peuvent avoir comme gestionnaire un organisme de retraite, mais pas une entreprise publique. En vertu de la législation de ces États, les contrats de PPP doivent être conformes aux règles budgétaires, qui exigent une évaluation de l'impact budgétaire des projets avant que le contrat soit conclu.

L'expérience de plusieurs pays de l'OCDE et du Chili dans le domaine des PPP montre que le succès de cette formule est étroitement lié à la qualité de l'environnement institutionnel⁴³. L'un des éléments essentiels est la détermination politique des pouvoirs publics à respecter leurs obligations dans le cadre des contrats de PPP; il faut aussi que les risques soient correctement répartis entre les pouvoirs publics et leurs partenaires privés. Un cadre juridique adapté est également nécessaire pour régler d'éventuels différends. En outre, les autorités publiques doivent acquérir un certain savoir-faire, notamment pour les appels d'offres et les contrats de PPP. Il faut aussi que les autorités fédérales soient à même de fournir le cas échéant aux autorités infranationales une assistance financière, juridique et technique pour la négociation des contrats et la passation des marchés. Il faut également faire preuve d'une grande rigueur dans le choix des projets d'infrastructures qui seront réalisés dans le cadre d'un PPP. En particulier, les ministères sectoriels et le ministère des Finances devront étroitement coopérer pour évaluer l'incidence budgétaire future des PPP

(voir le chapitre 1). Enfin, pour assurer des services de haute qualité, il faudra que le secteur privé soit soumis à un régime de concurrence et à une réglementation de type incitatif. Le succès des PPP dépendra donc de la façon dont la réglementation qui leur est applicable s'articulera avec le dispositif de régulation des secteurs d'infrastructures.

Notes

1. Voir OCDE (2002a) pour les données empiriques concernant les liens entre l'intensité de la concurrence sur les marchés de produits et les résultats en matière de productivité.
2. Le système d'indicateurs RMP est de forme pyramidale; il se compose à la base de 16 sous-indicateurs et, au sommet, d'un indicateur global de réglementation des marchés de produits. Les indicateurs de base prennent en compte un aspect particulier du cadre réglementaire; ils font la synthèse des informations concernant 137 dispositifs réglementaires applicables dans l'ensemble de l'économie ou dans un secteur, ces informations étant obtenues par le biais du questionnaire de l'OCDE sur les indicateurs réglementaires. Les indicateurs de niveau supérieur sont établis en faisant la moyenne pondérée des indicateurs de niveau inférieur qui les composent. Voir OCDE (1999) et Nicoletti et al. (1999).
3. Les estimations de la durée nécessaire pour immatriculer une entreprise varient entre 50 à 70 jours en moyenne selon les autorités brésiliennes et selon Zylbersztajn et Graça (2002). En général, le coût des formalités de création d'une entreprise au Brésil n'est pas jugé excessif. C'est au niveau des États et des municipalités que les charges administratives sont les plus importantes, les estimations de la Banque mondiale faisant apparaître de fortes différences selon les villes. Voir Djankov et al. (2002) et Banque mondiale (2005).
4. Il y a trois autorités de la concurrence au niveau fédéral : le Secrétariat pour le droit économique (SDE), le Secrétariat pour la surveillance économique (SEAE) et le Conseil administratif pour la défense économique (CADE). Le SDE et le SEAE sont rattachés administrativement au ministère de la Justice et au ministère des Finances respectivement. Le CADE est indépendant. Le SDE et le SEAE publient des rapports techniques qui ont une valeur purement consultative, le premier s'attachant surtout aux aspects juridiques des affaires de concurrence et le deuxième aux aspects économiques. Les fusions, les pratiques concurrentielles et les enquêtes antitrust font l'objet d'une analyse technique de la part du SDE et du SEAE, qui est transmise au CADE pour décision finale. Le CADE est l'instance qui prend les décisions finales sous le contrôle des tribunaux. Voir à ce sujet OCDE (2003a).
5. Voir Nicoletti et al. (2003) pour des données empiriques (portant sur les pays de l'OCDE) concernant l'effet des indicateurs synthétiques d'orientation réglementaire sur les variables qui déterminent les performances globales.
6. Ce dispositif est actuellement en place à Maceió et João Pessoa dans le nord-est, à Curitiba au sud et à Brasília.
7. L'expérience du Mexique est particulièrement intéressante à cet égard. Le gouvernement mexicain a lancé en 2002 le système intégré « Création rapide d'entreprise » (SARE), qui permet de démarrer une activité en trois jours, compte tenu de l'ensemble des réglementations applicables au niveau fédéral, au niveau des États et au niveau des municipalités. Ce système intégré est actuellement opérationnel dans 21 villes. Voir à ce sujet OCDE (2004a).
8. Les dispositifs sectoriels en vigueur ont également quelques points communs. Toutes les lois sectorielles prévoient que les autorités de régulation sont indépendantes et « rattachées » administrativement au ministère de tutelle (*autarquia sob regime especial, com personalidade juridica de direito público e autonomia patrimonial, administrativa e financeira, vinculada ao Ministério*); les dirigeants et les administrateurs sont nommés par le président, cette nomination étant ratifiée par le Sénat; enfin, le règlement des différends (notamment les voies de recours) repose sur le système judiciaire.
9. Huit autorités de régulation ont été créées entre 1996 et 2001 : ANEEL (électricité), ANP (pétrole et gaz), ANATEL (télécommunications), ANTT (transports terrestres), ANTAQ (transports fluviaux), ANS (assurance maladie privée), ANVISA (surveillance dans le domaine de l'hygiène et de la santé), et ANA (ressources en eaux superficielles). Voir Pires et Piccinini (1999) et Pires (2004).
10. Les recettes d'ANATEL proviennent de redevances, d'amendes et de l'inspection des matériels des opérateurs. L'ANEEL est financé en partie par une redevance sur la consommation d'électricité. En 2002 et en 2003, ces recettes représentaient environ un tiers du budget d'ANA et les deux tiers du budget d'ANATEL.

11. Dans les télécommunications, l'ANATEL soumet directement ses rapports au CADE sans qu'interviennent le SDE et le SEAE. L'ANEL et l'ANP coopèrent avec les autorités de la concurrence pour les enquêtes concernant les fusions, les procédures de privatisation et les pratiques anticoncurrentielles. Voir OCDE (2004b).
12. Voir Araújo et Pires (2000).
13. Les autorités de régulation devront soumettre au SEAE tout acte administratif ayant une incidence sur la concurrence avant qu'il fasse l'objet d'une consultation publique. Le SEAE devra alors procéder à une analyse de l'impact de l'acte considéré, cette analyse ayant un caractère purement consultatif.
14. En 2004, il y avait 59 sociétés dans la production et 64 dans la distribution.
15. Le secteur de l'électricité a connu de profonds changements institutionnels dans les années 1990, avec notamment l'adoption de la loi 9 074 de 1995 par laquelle les producteurs indépendants d'électricité ont pu exercer leur activité et les gros consommateurs (plus de 10 MW) ont pu s'approvisionner auprès du fournisseur de leur choix, y compris un producteur indépendant. En 1996, la loi 9 427 a mis en place l'ANEEL (*Agência Nacional de Energia Elétrica*), l'autorité de régulation du secteur de l'électricité. En 1998, le gouvernement a créé un opérateur de système indépendant (*Operador Nacional do Sistema Elétrico*, ONS) chargé de la coordination technique du dispatching et de la gestion des services de transport; par ailleurs, un marché de gros (*Mercado Atacadista de Energia*, MAE) a été chargé d'équilibrer les écarts entre les quantités convenues dans les contrats bilatéraux et la production effective. En novembre 2000, 24 sociétés publiques avaient été privatisées. Voir OCDE (2001, 2002b).
16. Le budget pluriannuel 2004-07 prévoit une augmentation des capacités de 3.5 GW par an, contre 1.5 GW en moyenne dans les années 1990. L'AIE estime que la demande d'électricité sera multipliée par 2.5 entre 2000 et 2030, soit une progression annuelle moyenne de 3.2 %. Un tel taux de croissance exigerait, selon les estimations de l'AIE, de nouveaux investissements d'un montant de 330 milliards d'USD (156 milliards pour les nouvelles capacités de production et 175 pour le développement des réseaux de distribution et de transport). Almeida (2004) estime que le taux de croissance annuelle de la demande d'électricité est plus élevé (5 %), mais que le coût des investissements sera plus faible (8 milliards d'USD par an), son estimation étant néanmoins supérieure à celle du gouvernement.
17. Avec les « contrats initiaux », les producteurs ont continué de vendre de l'électricité au coût historique. En 2001, l'ANEEL a décidé d'annuler chaque année un quart des « contrats initiaux » entre 2002 et 2005 et de transférer progressivement les échanges d'électricité au marché de gros en vue du dispatching. Ce marché a été créé en 1998, mais il ne traitait qu'une faible proportion des transactions d'électricité jusqu'à l'expiration des « contrats initiaux ». Tous les échanges d'électricité doivent s'effectuer sur le marché de gros d'ici à 2006. Voir Almeida (2004).
18. Voir Lovei (2000).
19. Par exemple, CEMIG et COPEL, les sociétés de distribution des États du Minas Gerais et du Paraná, sont verticalement intégrées et il faudra procéder à une séparation.
20. Le nombre de stations-service pour le GNV pourrait tripler d'ici à 2005, il y en aurait alors 1 000 dans l'ensemble du Brésil.
21. En 2003, les réserves potentielles de gaz ont triplé en valeur absolue à la suite de la découverte d'un gisement géant dans le bassin de Santos, au large des côtes de l'État de São Paulo. Entre 1999 et 2002, les ventes intérieures de gaz ont doublé pour atteindre environ 11 milliards de mètres cubes, l'augmentation ayant été essentiellement couverte par des importations en provenance d'Argentine et de Bolivie.
22. Petrobras détient pratiquement la totalité des réserves prouvées de 650 milliards de mètres cubes du Brésil et contrôle 93 % du réseau de transport via sa filiale Transpetro et sa participation dans TBG (exploitant du gazoduc Bolivie-Brésil). Petrobras joue également un grand rôle dans la commercialisation du gaz via sa filiale Gaspetro (la principale utilisatrice du gazoduc Bolivie-Brésil) en ayant conclu la majeure partie des contrats d'importation de gaz. Petrobras est également en position relativement dominante dans la distribution du gaz, en tant que principal actionnaire de 18 des 24 sociétés de distribution des États (si l'on tient compte uniquement des actions sans droits de vote); elle approvisionne tous les États sauf ceux de Rio de Janeiro et São Paulo.
23. Les sociétés de distribution privatisées des États de Rio de Janeiro et de São Paulo ne bénéficient d'une exclusivité que pour une partie de la concession (10 à 12 ans), après quoi les tiers peuvent approvisionner les gros consommateurs.
24. Voir Pinheiro (2003).

25. Voir Agence internationale de l'énergie (2003).
26. Des investissements considérables d'un montant total de 4 milliards d'USD environ sont programmés pour le développement du réseau de transport, aussi bien au Brésil qu'à l'étranger, essentiellement dans le cadre du projet *Malhas* de Petrobras. Les autres investissements, en particulier pour raccorder les réseaux du nord et du sud, seront fonction de l'augmentation de la demande, et en particulier de la demande émanant des producteurs d'électricité.
27. En 2002, il y avait environ 200 terminaux dans 80 villes, 25 000 stations-service et 160 postes de ravitaillement en carburant avion, qui desservaient 14 millions de clients par jour et environ 25 millions de véhicules et qui employaient directement et indirectement environ 300 000 personnes. Voir UK Trade and Investment (2003).
28. En 2002, Petrobras produisait 98 % du pétrole raffiné (il exploitait 11 des 13 raffineries).
29. En 1991, la production brésilienne atteignait en moyenne 670 000 barils par jour, alors que la demande moyenne était de 1.5 million de barils par jour. En 2003, la production intérieure de pétrole est passée à 1.6 million de barils par jour, soit un peu moins que la demande moyenne de 1.7 million. Selon les spécialistes, la production de pétrole pourrait atteindre 2.6 millions de barils par jour en 2010. Voir Baker (2004).
30. Voir Silva et Almeida (2004).
31. Lorsque les prix intérieurs étaient fixés par le gouvernement, les gains ou pertes de Petrobras dépendaient de l'écart entre les prix intérieurs et les prix internationaux. Ces gains ou pertes étaient apurés au moyen de transferts entre Petrobras et le budget, qui étaient enregistrés dans le « compte pétrolier ». Avec la déréglementation du marché du pétrole et du gaz, le prix final a été progressivement libéralisé.
32. En 2000, les taux de raccordement des ménages urbains au réseau public d'assainissement ou à une fosse septique non rudimentaire étaient respectivement de 56 et 16 %, contre 3 et 10 % pour les ménages ruraux (IBGE, 2000). Les réseaux urbains d'assainissement couvraient 70 % des ménages dans le sud-est, mais seulement 2 % dans le nord. En 2000 également, 9 % seulement des zones rurales pauvres avaient accès à l'eau de canalisation, une partie de la population ayant également accès à des puits et des sources. Parmi les ménages ayant un revenu inférieur à deux fois le salaire minimum, les deux tiers étaient alimentés en eau de canalisation et un tiers de ces ménages étaient raccordés au réseau d'assainissement.
33. Vingt-six sociétés appartenant aux États desservent plus de 80 % de la population. Il y a également 259 sociétés de fourniture d'eau et d'assainissement qui desservent 4 134 municipalités. On compte également 230 régies municipales et 4 sociétés intercommunales. Seulement une société d'État et 15 sociétés municipales sont à capitaux privés (elles desservent 3 % de la population).
34. Le volume de l'eau produite et des eaux usées collectées, divisé par la masse salariale (personnel propre et personnel en sous-traitance) était bien plus faible pour les sociétés des États que pour les sociétés municipales et intercommunales. Il en est de même pour le volume de l'eau produite et des eaux usées collectées rapporté aux frais d'exploitation. Voir Motta (2004).
35. Voir Parlatore (2000).
36. Selon la constitution de 1988, ce sont les municipalités qui attribuent les concessions pour les services publics « locaux », la Fédération et les États garantissant l'efficacité et la bonne réglementation des services d'adduction d'eau et d'assainissement. La loi de 1995 sur les concessions contient des règles plus précises pour les concessions privées, mais elle n'indique pas quel est le niveau d'administration compétent pour l'eau et l'assainissement. La loi sur les concessions a remis en cause les monopoles dont bénéficiaient depuis 25 ans les sociétés des États, en prévoyant la possibilité, pour les municipalités également, d'attribuer des concessions, de conclure des contrats de licence pour les services « locaux » ou d'assurer eux-mêmes ces services.
37. Une loi instaurant un nouveau cadre réglementaire pour ce secteur (loi sur la politique nationale d'assainissement) a été soumise en 2001 au Congrès, qui l'a rejetée. Les points les plus controversés étaient l'attribution aux États de la compétence pour les concessions dans les zones métropolitaines, le service universel et la nature des services dans les contrats de privatisation ainsi que les missions de l'Agence nationale de l'eau (ANA). Voir Pinheiro (2003).
38. Les débats concernant le nouveau cadre réglementaire ont surtout été axés sur les solutions à retenir pour la répartition des compétences entre les trois niveaux d'administration. Plusieurs propositions ont été formulées, en particulier : élargir les services d'assainissement aux services d'épuration et de drainage, faire participer davantage les États et les municipalités à l'élaboration

des politiques, créer des Conseils populaires à tous les niveaux d'administration, compétents pour définir les politiques et régler les différends entre les parties prenantes, et renforcer les subventions croisées tarifaires entre les régions et entre les services.

39. Il s'agit de deux grands types de mesures. *Premièrement*, les aides au revenu comprennent les transferts en numéraire ou les bons, les rabais plafonnés, l'allègement des paiements, les prêts spéciaux et l'effacement des arriérés de paiement. *Deuxièmement*, les mesures tarifaires comprennent les subventions, le plafonnement des facturations ou les tarifs spéciaux (ou « sociaux »). Voir OCDE (2002c, 2003b, 2003c).
40. En France, les sociétés de fourniture d'eau ou d'assainissement sont à capitaux publics, mais la gestion peut être transférée au secteur privé et la réglementation incombe aux municipalités. Aux États-Unis, comme dans le cas d'un grand nombre d'autres pays de l'OCDE et du Brésil, la propriété peut être publique et/ou privée, bien que le secteur public domine, les entreprises à capitaux publics bénéficiant souvent d'une grande indépendance financière et institutionnelle.
41. Voir OCDE (2003b).
42. Voir ministère de la Planification et du Budget (2003).
43. Le Royaume-Uni est l'un des pays qui a le plus d'expérience des PPP, dans le cadre de l'Initiative pour le financement privé. Cette initiative a été lancée en 1992 et elle représente actuellement 14 % des investissements en infrastructures. Les autres pays qui ont mis en place des formules de PPP sont l'Australie, le Canada, l'Irlande et le Japon. Dans les autres pays de l'Union européenne, les PPP se développent tout particulièrement au niveau infranational. Le Chili et le Mexique connaissent également les PPP et plusieurs pays en transition les mettent actuellement en œuvre. Pour de plus amples informations sur l'expérience de ces pays et les principaux enseignements à en tirer, voir FMI (2004).

Bibliographie

- Abicalil, M.T. (2002). « A Atual Situação dos Serviços de Água e Esgotos no Brasil », document non publié, ANA, Brasília.
- Agence internationale de l'énergie (2003), *South American Gas: Daring to Tap the Bounty*, IEA, Paris.
- Agence internationale de l'énergie (2004), *Electricity and Gas Sector Reforms in Brazil: Challenges to Supply Security*, IEA, Paris.
- Almeida, E.L.F. (2004), « Reform in Brazilian Gas and Electricity Industries: The Search for a New Model », *document de référence non publié*, OCDE, Paris.
- Araújo, C.H. et J.C.L. Pires (2000), « Regulação e Arbitragem nos Setores de Serviços Públicos no Brasil : Problemas e Possibilidades », *Revista de Administração Pública*, septembre/octobre.
- Baker, J. (éd.) (2004), *Critical Issues in Brazil's Energy Sector*, James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, Houston, TX.
- Banque mondiale (2004), *Doing Business in 2004: Understanding Regulation*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Bergman, L. (2002), « The Nordic Electricity Market – Continued Success or Emerging Problems », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 9, n° 2, pp. 51-88.
- Djankov, S., R. La Porta, F. Lopez de Silanes et A. Shleifer (2002), « The Regulation of Entry », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n° 1, pp. 1-37.
- Fonds monétaire international (2004), « Public-Private Partnerships », document non publié, FMI, Washington, DC.
- IBGE (2000), *Pesquisa Nacional de Saneamento Básico 2000*, IBGE, Rio de Janeiro.
- Lovei, L. (2000), « The Single-Buyer Model: A Dangerous Path towards Competitive Electricity Markets », *Public Policy for the Private Sector*, n° 225, Banque mondiale, Washington, DC.
- Ministère de l'Environnement (2004), *Panorama Nacional dos Recursos Hídricos*, ministère de l'Environnement, Brasília.
- Ministère du Plan et du Budget (2003), *Public-Private Partnership in Infrastructure: An Agenda for Growth*, Rapport à la Banque interaméricaine de développement, Washington, DC.

- Motta, R.S. (2004), « Questões Regulatórias do Setor de Saneamento no Brasil », *Nota Técnica de Regulação*, n° 5, IPEA, Rio de Janeiro.
- National Research Council (2002), *Privatisation of Water Services in the United States: An Assessment of Issues and Experience*, National Academy Press, Washington, DC.
- Nicoletti, G., S. Golub, D. Hajkova, D. Mirza et K. Yoo (2003), « Policy Influences and International Integration: Influences on Trade and Foreign Direct Investment », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 359, OCDE, Paris.
- Nicoletti, G., S. Scarpetta et O. Boylaud (1999), « Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 226, OCDE, Paris.
- OCDE (1999), *Perspectives économiques*, n° 66, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Étude économique du Brésil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002a), *Perspectives économiques*, n° 72, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), *Roundtable on Competition Issues in the Electricity Sector, Brazil*, DAFPE/COMP/WP2/WD(2002)37, OCDE, Paris.
- OCDE (2002c), *Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), « The Objectives of Competition Law and Policy and the Optimal Design of a Competition Agency, Brazil », *Forum mondial de l'OCDE sur la concurrence*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), « Les partenariats public-privé dans le secteur de l'eau en zone urbaine », *Synthèse de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), « Améliorer la gestion de l'eau : l'expérience récente de l'OCDE », *Synthèse de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Mexique : Progrès dans la mise en œuvre de la réforme de la réglementation*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Rapport annuel sur les développements de la politique de la concurrence au Brésil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004c), *Données OCDE sur l'environnement*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004d), « Roundtable on Competition and Regulation in the Water Sector: The United Kingdom », document non publié, OCDE, Paris.
- Office international de l'eau (2004), *La politique publique française de l'eau*, OIE, Paris, www.politique-eau.gouv.fr/.
- Parlatore, A.C. (2000), « Privatização no Setor de Saneamento no Brasil », dans Pinheiro A.C. et K. Fukasaku (éd.), *A Privatização no Brasil : o Caso dos Serviços de Utilidade Pública*, OCDE/BNDES, Rio de Janeiro.
- Pinheiro, A.C. (2003), « Regulatory Reform in Brazilian Infrastructure: Where Do We Stand? », *Texto para Discussão*, n° 964, IPEA, Rio de Janeiro.
- Pires, J.C.L. (2004), « Competition Policy and Regulation of Infrastructure Sectors in Brazil », *Rapport non publié*, OCDE, Paris.
- Pires, J.C.L. et M.S. Piccinini (1999), « A Regulação dos Setores de Infra-Estrutura no Brasil », dans Giambiagi F. et M. Mesquita Moreira (éd.), *A Economia Brasileira nos Anos 90*, BNDES, Rio de Janeiro.
- Silva, C.S. et E.L.F. Almeida (2004), *Targets and Challenges of the Regulatory Reform in the Brazilian Oil Sector*, document présenté à l'International Association for Energy Economics, Aberdeen.
- UK Trade and Investment (2003), *Oil, Gas and Petrochemical (Plant Design and Construction) Market in Brazil*, UK Trade and Investment, Londres.
- Zylbersztajn, D. et C.T. Graça (2002), « Costs of Business Formalization: Measuring Transactions Costs in Brazil », manuscript non publié, Université de São Paulo, São Paulo.

ANNEXE 3.A1

Quelques organismes de réglementation : réponses à un questionnaire soumis aux autorités brésiliennes

Tableau 3.A1.1. **Quelques organismes de réglementation : réponses à un questionnaire soumis aux autorités brésiliennes**

	Agence nationale de l'eau (ANA)	Agence nationale de l'électricité (ANEEL)	Agence nationale de télécommunications (ANATEL)	Agence nationale du pétrole (ANP)
1. Quels sont les textes législatifs et réglementaires qui régissent votre organisme? Quel est le statut institutionnel et juridique de votre organisme?	Organisme créé par la loi n° 9 984/00 (juillet 2000). Les dispositions réglementaires figurent dans la loi fédérale sur les ressources en eau (n° 9 433/97). L'ANA est chargée de la mise en œuvre de la politique brésilienne concernant les ressources hydrauliques nationales.	Loi n° 9 427/96 et Décret n° 2 335/97.	Loi générale des télécommunications n° 9 472/97 et amendement constitutionnel n° 8 de 1995.	L'ANP a été créée par la loi n° 9 478/97 et réglementée par le décret n° 2 455/98. L'ANP est une <i>autarquia</i> spéciale, rattachée au ministère des Mines et de l'Énergie.
2. Quels secteurs et marchés relèvent de la compétence de votre agence?	Eaux de surface (approvisionnement en eau des zones urbaines, industries et irrigation).	Tous les compartiments du secteur : production, transport, distribution et commercialisation de l'électricité.	Tous les secteurs des télécommunications, à l'exception des licences d'émissions TV.	L'industrie pétrolière.
3. Aux termes de la loi, quels sont les missions et les objectifs de votre agence? Ces objectifs sont-ils hiérarchisés?	Mise en œuvre de la politique brésilienne concernant les ressources hydrauliques, y compris l'octroi de licences, la fixation des prix, l'assistance technique aux agences des États, aux comités et aux organes responsables des prises de décision, et application des textes.	Assurer dans des conditions favorables le développement du secteur brésilien de l'électricité, en assurant un traitement équitable aux intervenants sur le marché et aux consommateurs dans l'intérêt de tous.	Représenter la collectivité dans son ensemble devant le gouvernement et les compagnies exploitantes et recommander des décisions, actions ou intérêts qui coïncident avec les aspirations de la population.	Réguler l'industrie du pétrole, en garantissant les approvisionnements, en favorisant la concurrence, en créant un climat attrayant pour l'investissement et en communiquant avec la société civile.
4. Votre organisme peut-il : i) imposer des obstacles à l'entrée (au moyen de licences, etc.)	L'ANA délivre des licences pour l'utilisation des ressources en eau.	Les producteurs/distributeurs ne peuvent détenir plus de 25 % (ou 35 % selon le marché régional) de la capacité nationale de production et de distribution. L'ANEEL fixe les conditions des concessions. Elle n'est pas responsable de la délivrance de licences environnementales.	L'ANATEL délivre des licences.	Oui, par le biais de concessions pour l'exploration, le développement et la production de pétrole et de gaz et par des licences pour le raffinage, le traitement, le transport, la vente et l'importation/exportation de dérivés de pétrole et d'alcool.

Tableau 3.A1.1. Quelques organismes de réglementation : réponses à un questionnaire soumis aux autorités brésiliennes (suite)

	Agence nationale de l'eau (ANA)	Agence nationale de l'électricité (ANEEL)	Agence nationale de télécommunications (ANATEL)	Agence nationale du pétrole (ANP)
<i>ii) réglementer les prix</i>	Oui.		Oui, au moyen de plafonds.	Dans une faible mesure. L'ANP établit des critères pour la fixation des tarifs des oléoducs.
<i>iii) sanctionner les entreprises en cas de non-respect</i>	Oui.	Oui, les sanctions de l'ANEEL vont de simples avertissements à la suppression des concessions.	Oui.	Oui. Les comportements anticoncurrentiels sont traités par le CADE.
<i>et iv) régler les différends entre les participants au marché?</i>	Les différends entre les utilisateurs d'eau sont réglés à trois niveaux de décisions : a) la Commission de bassin; b) le Conseil des ressources en eau de l'État; et c) le Conseil national des ressources en eau. L'ANA siège habituellement à chacune de ces instances.	Oui, par le biais de la Chambre d'arbitrage.	Oui, par le biais de forums spécifiques.	Oui.
5. Combien de personnes emploie votre agence? Combien d'entre elles sont des juristes/économistes? Quel est le statut juridique des membres du personnel (fonctionnaires, employés du privé, etc.)?	350 personnes, dont une vingtaine sont juristes/économistes. La grande majorité des employés sont des fonctionnaires.	387 personnes dont 42 juristes et 32 économistes. 219 ont des contrats temporaires et les autres sont des fonctionnaires.	1 365 personnes, en comptant les bureaux régionaux. Personnel temporaire : 660; personnel du siège 737; juristes 131; économistes 56.	404 personnes dont 22 juristes fédéraux.
6. Comment sont nommés le directeur et les responsables de votre agence? Pour quelle durée?	L'organe directeur est composé de 5 membres (y compris le chef de l'agence) et nommés par le président (sous réserve de l'approbation du Sénat). Le premier mandat des membres du Conseil directeur varie entre 3 et 5 ans.	Conseil composé de 5 directeurs nommés par le président pour des mandats non concomitants de 4 ans.	5 conseillers sont nommés par le président pour un mandat de 5 ans.	L'organe de direction se compose d'un directeur général et de quatre directeurs. Ils sont nommés par le président (sous réserve de l'approbation du Sénat) pour des mandats de quatre ans non concomitants.
7. Comment est financée votre agence? Quel a été son budget en 2003?	L'ANA a son propre budget (Trésor fédéral, approuvé par le Congrès). Le budget pour 2003 était de 198 millions de BRL.	Commission de 0.5 % sur les recettes des entités réglementées. Le budget pour 2003 était de 86 millions de BRL (masse salariale exclue).	L'ANATEL est financièrement indépendante, ses recettes provenant d'amendes et de commissions pour l'inspection des équipements des exploitants.	L'ANP a son propre budget (Trésor fédéral approuvé par le Congrès). Elle reçoit également une partie des redevances résultant des ventes aux enchères, des amendes et d'autres recettes tirées des services fournis.
8. Énumérer les institutions auxquelles votre agence doit rendre des comptes (par exemple, ministère technique, corps législatif, bureau général d'audit, Ombudsman, etc.)	L'ANA est liée administrativement au ministère de l'Environnement et doit rendre des comptes à la Cour fédérale des comptes (TCU).	L'ANEEL a un contrat de gestion avec le ministère des Mines et de l'Énergie. Autres instances : Congrès, Cour fédérale des comptes (TCU), Bureau du Procureur public et Secrétariat de contrôle fédéral interne. L'ANEEL doit respecter les objectifs du plan pluriannuel.	Ministère des Communications.	Ministères des Mines et de l'Énergie.

Tableau 3.A1.1. **Quelques organismes de réglementation :**
réponses à un questionnaire soumis aux autorités brésiliennes (suite)

	Agence nationale de l'eau (ANA)	Agence nationale de l'électricité (ANEEL)	Agence nationale de télécommunications (ANATEL)	Agence nationale du pétrole (ANP)
9. Devant quelles instances est-il possible de faire appel ou de contester les décisions prises par le régulateur (par exemple, tribunal/ organe spécial/ ministère). Quels sont les motifs d'appel ?	La première instance est la procédure administrative, au sein de l'agence, engagée par une partie intéressée. Les autres instances sont le système judiciaire (tribunal)	Des appels peuvent être faits par le biais du système judiciaire, en commençant par les cours de première instance, puis les tribunaux de deuxième instance, les tribunaux supérieurs et enfin la Cour suprême.	Des appels peuvent être faits par le biais de procédures administratives au sein de l'ANATEL, suivies par le système judiciaire.	

Chapitre 4

Renforcement des politiques et dépenses sociales

Ce chapitre examine les principaux programmes et politiques du Brésil dans le domaine social. De très importants efforts ont été faits sur ce plan au cours des dix ou douze dernières années, conduisant à une amélioration indéniable des principaux indicateurs sociaux, notamment dans le secteur de l'éducation. Le gouvernement consacre déjà une forte proportion du PIB aux programmes sociaux. Les dépenses publiques au titre des pensions représentent un plus fort pourcentage du PIB au Brésil que dans le pays moyen de l'OCDE, bien que la population brésilienne soit plus jeune, tandis que les dépenses au titre des programmes soumis à critères de ressources, tels que les transferts de revenus pour le soin des enfants et la prise en charge des personnes âgées et handicapées, sont nettement inférieures à la moyenne de l'OCDE. On peut améliorer l'efficacité des dépenses publiques sociales par rapport à leurs coûts en définissant l'ordre de priorité des programmes sociaux jugés les plus aptes à venir en aide aux groupes défavorisés et à encourager l'accumulation de capital humain.

Vue d'ensemble

Le Brésil consacre environ un quart de son PIB au financement public des programmes sociaux, y compris les pensions – ce qui est beaucoup par rapport aux moyennes internationales et par rapport aux pays ayant un niveau de revenu comparable. Les dépenses publiques au titre des pensions représentent à elles seules environ 10 % du PIB, pourcentage élevé compte tenu de la relative jeunesse de la population brésilienne, alors que les dépenses au titre des autres programmes sociaux, notamment les transferts de revenu ciblés, sont souvent inférieures à la moyenne de l'OCDE. Les indicateurs sociaux se sont néanmoins sensiblement améliorés ces dernières années, en raison des efforts réalisés pour renforcer la conception et la mise en œuvre des programmes, encore que les résultats soient parfois décevants. En outre, la désinflation du milieu des années 90 s'est traduite par un recul significatif de l'incidence de la pauvreté. Mais la dissymétrie dans la distribution du revenu persiste, ce qui tient, au moins pour partie, au fait qu'une proportion considérable des dépenses sociales publiques n'atteignent pas les pauvres. Dans ces conditions, on ne pourra répondre aux besoins sociaux dans les années à venir qu'en améliorant l'efficacité-coût des programmes existants dans le cadre de l'enveloppe budgétaire courante.

Le présent chapitre examine les principaux programmes sociaux du Brésil, notamment les pensions, ainsi que le niveau des dépenses publiques réalisées à ce titre et les tendances des indicateurs sociaux. L'analyse des réformes dans le domaine social met en évidence les moyens d'améliorer l'efficacité des programmes mis en œuvre. Deux grands impératifs peuvent être soulignés à cet égard :

- le meilleur ciblage des dépenses sociales, nécessaire pour que les pauvres en bénéficient davantage et pour améliorer l'efficacité par rapport aux coûts, doit aller de pair avec une amélioration de la qualité des programmes sociaux publics; et
- la protection sociale doit être étendue aux personnes en dehors du marché du travail formel, en s'efforçant de diminuer peu à peu l'importance du secteur non structuré.

L'efficacité-coût des dépenses publiques au titre des programmes sociaux

Évolution des dépenses publiques

Les dépenses des administrations publiques au titre des programmes sociaux – y compris l'éducation, les soins de santé, le logement et l'urbanisation, la sécurité et l'aide sociales et l'assurance chômage – représentent environ un quart du PIB, soit bien plus que les dépenses moyennes dans les pays ayant un niveau de revenu comparable (encadré 4.1). Dans le cas de l'éducation et des soins de santé, la part des dépenses des administrations publiques dans le PIB se situe au niveau moyen de l'OCDE, alors cette moyenne est déjà dépassée pour les dépenses afférentes à certains autres programmes, comme les pensions (graphique 4.1)¹. Cependant, les dépenses publiques consacrées aux programmes du marché du travail (y compris l'assurance chômage, mais non compris les programmes financés par le FGTS examiné ci-après) et les dépenses publiques en faveur des pauvres,

Encadré 4.1. Vue d'ensemble des programmes sociaux

Programmes non ciblés

Les principaux programmes d'accès universel sont ceux concernant l'éducation et les soins de santé. Ces programmes ne visent pas essentiellement les pauvres, mais contribuent à la réalisation d'autres objectifs sociaux. Ils entrent pour 40 % environ dans les dépenses publiques au titre des programmes sociaux (tous niveaux d'administration confondus).

Programmes ciblés et filets de sécurité sociale

Les principaux programmes ciblés concernent l'assurance et l'aide sociale. Dans l'assurance sociale, examinée plus en détail dans le chapitre 1, entrent les régimes pour les travailleurs du secteur privé et ceux pour les membres de la fonction publique (niveaux fédéral, des États et municipal). La plupart des programmes d'aide sociale s'inscrivent dans la loi-cadre sur l'aide sociale; ils comprennent les pensions pour la population rurale¹, les prestations assujetties à des critères de ressources pour les personnes âgées et les personnes handicapées et d'autres programmes de garantie de revenu, comme *Bolsa Família*.

L'assurance chômage est le principal filet de sécurité sociale du Brésil. Le principal programme d'assurance chômage est financé dans le cadre du FAT (*Fundo de Amparo ao Trabalhador*)². Il existe aussi un fonds pour les indemnités de licenciement, le FGTS (*Fundo de Garantia por Tempo de Serviço*)³. L'assurance chômage financée dans le cadre du FAT vise tous les travailleurs du secteur formel. Mais les prestations au titre du FGTS sont limitées aux travailleurs du secteur formel ayant des comptes individuels. Un autre programme du marché du travail est le programme de « primes salariales » qui consiste à verser un mois de salaire supplémentaire par année aux travailleurs du secteur privé gagnant jusqu'à deux fois le salaire minimum.

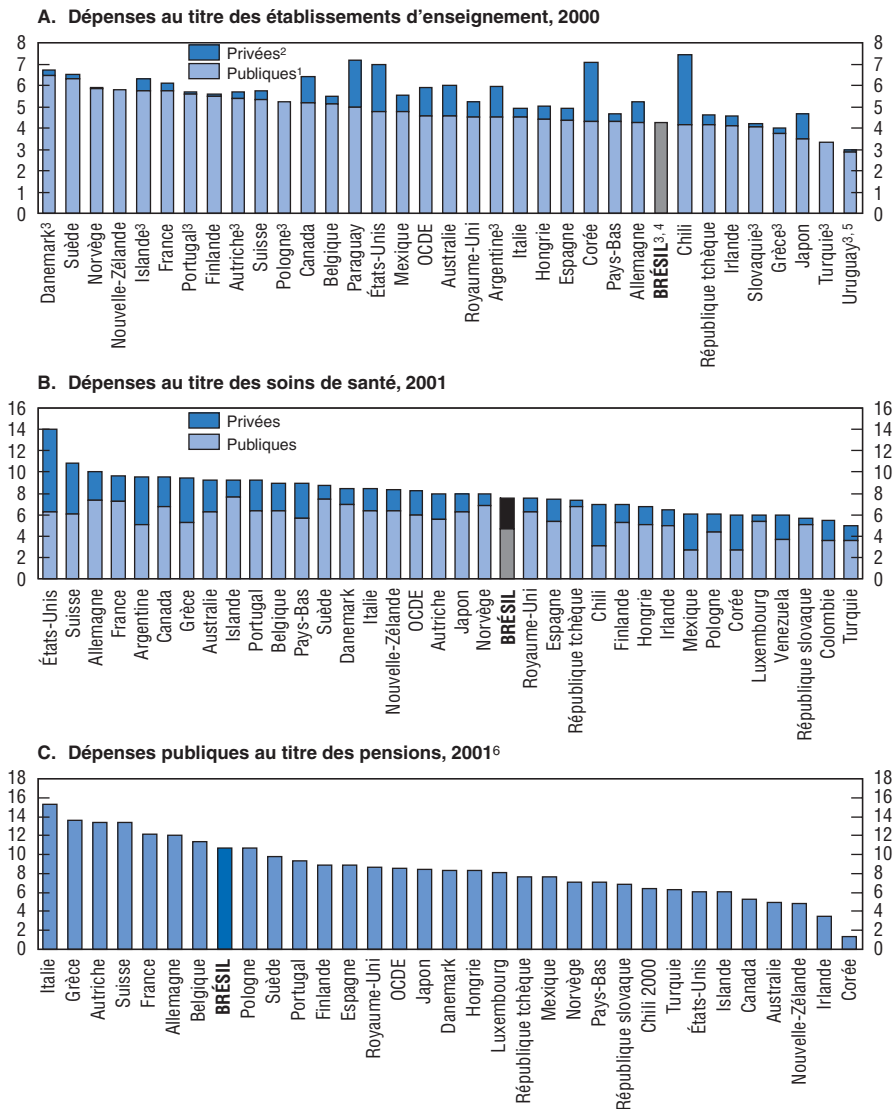
1. Les pensions versées aux travailleurs ruraux peuvent être considérées comme une aide sociale, et non comme une assurance sociale, en raison du faible lien existant entre les cotisations et les prestations.
2. Le FAT est un fonds d'assurance chômage financé par les impôts prélevés essentiellement sur le chiffre d'affaires des entreprises. Outre l'assurance chômage, le FAT finance le versement de primes salariales, la formation de la main-d'œuvre et des programmes de création d'emplois. En outre, 40 % des actifs du FAT sont réservés pour la Banque nationale de développement (BNDES), dont ils financent l'essentiel du portefeuille de prêts au développement. Pour pouvoir bénéficier de l'assurance chômage en cas de licenciement « abusif » (*sem justa causa*), le travailleur doit avoir été assuré pendant six mois et n'avoir pas de ressources pour survivre ou faire vivre sa famille. L'assurance chômage est plafonnée à 50 % du dernier salaire et peut être versée pendant cinq mois maximum. La prestation minimale est égale à une fois le salaire minimum, alors que la prestation maximale est égale à trois fois le salaire minimum.
3. Le FGTS est constitué par des comptes individuels et géré par un organisme privé. Les comptes individuels des salariés sont alimentés par des cotisations des employeurs du secteur formel (représentant 8 % des gains mensuels plus une majoration temporaire de 0.5 point de pourcentage introduite en 2001). Dans le cas d'un licenciement « abusif », le solde accumulé durant le contrat d'emploi est versé au salarié, avec une indemnité égale à 40 % de ce solde. Une majoration temporaire de 10 points de pourcentage a été introduite en 2001. Le préavis est d'un mois, période pendant laquelle le travailleur est habilité à un congé rémunéré pour une recherche d'emploi. Le travailleur peut retirer ce qui reste sur son compte si celui-ci a été inactif pendant trois ans et s'il est à la retraite. Si un travailleur décède, les membres de sa famille ont le droit de recevoir le solde du compte du FGTS.

essentiellement les transferts de revenu assujettis à des critères de ressources, tels que ceux concernant la garde des enfants et les soins aux personnes âgées et aux personnes handicapées, sont relativement faibles par rapport aux pays de l'OCDE (tableau 4.1).

Le taux des dépenses sociales a augmenté au fil des années – en raison de la création de nouvelles allocations, en particulier pour les soins aux personnes âgées, et de l'expansion de la couverture des programmes publics d'aide sociale. Les dépenses sociales représentent maintenant les deux tiers environ du total des dépenses primaires fédérales. L'assurance

Graphique 4.1. **Dépenses au titre de certains programmes sociaux**

En % du PIB



1. Couvre les transferts aux ménages destinés à des établissements d'enseignement, et les dépenses directes au titre des établissements d'enseignement financés par des sources internationales.
2. Déduction faite des transferts publics aux établissements d'enseignement.
3. Transferts aux ménages non inclus dans les dépenses publiques, mais dans les dépenses privées.
4. Les dépenses directes au titre des établissements d'enseignement supérieur financées par des sources internationales dépassent 1.5 % des dépenses publiques. Le financement des établissements primaires et secondaires assuré par des sources internationales dépasse 1.5 % en Uruguay.
5. L'enseignement post-secondaire non tertiaire est inclus dans l'enseignement tertiaire.
6. Y compris les pensions de survivant. Les chiffres du Brésil sont ceux de 2002.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation* ; OCDE, base de données sur les dépenses sociales, 2004 ; ministère du Plan et du Budget ; et OMS.

sociale entre déjà à elle seule pour près de la moitié dans les dépenses réalisées par l'administration fédérale dans ce secteur, cette part étant appelée à augmenter avec le vieillissement de la population. Divers programmes d'aide sociale ont été introduits en 1993, avec l'adoption de la loi-cadre sur l'aide sociale, qui a renforcé le filet de sécurité sociale public mais a aussi fait peser une pression supplémentaire sur le budget (tableau 4.2).

Tableau 4.1. **Dépenses des administrations publiques au titre des programmes sociaux, 2001¹**

En pourcentage du PIB

	Pensions ²	Incapacité et prestations connexes	Soins de santé	Allocations familiales	Mesures actives du marché du travail	Assurance chômage	Logement et assainissement	Éducation	Autres	Total
France	12.1	2.1	7.2	2.8	1.3	1.6	0.9	5.7	0.4	34.2
Allemagne	12.1	2.3	8.0	1.9	1.1	1.2	0.2	4.3	0.5	31.7
Italie	13.9	2.1	6.3	1.0	0.5	0.6	0.0	4.5	0.0	29.0
Pologne	10.6	5.5	4.4	0.9	0.1	1.0	0.2	5.2	0.2	28.3
Portugal	9.4	2.5	6.3	1.2	0.6	0.9	0.0	5.6	0.3	26.7
Royaume-Uni	8.7	2.5	6.1	2.2	0.3	0.3	1.5	4.5	0.2	26.3
Pays-Bas	7.0	4.1	5.7	1.1	1.5	1.3	0.4	4.3	0.6	26.0
OCDE	8.5	2.6	5.8	1.8	0.6	0.9	0.4	4.6	0.5	25.6
Brésil	10.7	0.3	4.7	0.6	0.3	0.4	0.6	5.4	1.5	24.4
Espagne	8.9	2.4	5.4	0.5	0.8	1.3	0.2	4.3	0.1	23.9
Canada	5.3	0.8	6.7	0.9	0.8	0.8	0.5	5.2	2.4	23.4
Australie	5.0	2.3	6.2	2.8	0.4	1.0	0.1	4.6	0.1	22.6
Japon	8.5	0.7	6.3	0.6	0.3	0.5	..	3.5	0.2	20.4
États-Unis	6.1	1.1	6.2	0.4	0.2	0.3	..	4.8	0.5	19.5
Mexique	7.6	0.2	2.7	0.3	0.1	..	0.8	4.7	0.2	16.6
Turquie	6.3	0.4	3.9	1.1	0.1	0.9	0.0	3.4	0.5	16.6
Corée	1.4	0.5	3.2	0.1	0.3	0.2	..	4.3	0.5	10.4

1. Les chiffres du Brésil se réfèrent à 2002.

2. Couvre les pensions survivant dans tous les pays, et les pensions survivant et rurales au Brésil.

Source : Reis et Rocha (2004), ministère des Finances, OCDE, *Regards sur l'éducation*; et OCDE (2004a).Tableau 4.2. **Dépenses fédérales au titre des programmes sociaux, 1995-2003**

En pourcentage du PIB

	1995	2000	2001	2002	2003
Dépenses sociales fédérales	12.4	12.8	13.5	13.7	14.1
Sécurité sociale¹	8.0	8.9	9.4	9.5	10.0
Travailleurs du secteur privé	5.4	6.3	6.7	6.8	7.4
dont : Pensions	5.1	6.1	6.4	6.6	7.2
Travailleurs du secteur public	2.6	2.6	2.7	2.7	2.6
dont : Pensions	2.4	2.4	2.6	2.6	2.4
Aides sociales¹	0.1	0.3	0.3	0.4	0.4
dont : LOAS ²	0.0	0.2	0.2	0.3	0.3
Soins de santé	2.1	1.8	2.0	1.9	1.8
Éducation	1.3	1.0	1.0	1.0	0.9
dont : Complément FUNDEF	..	0.05	0.04	0.03	0.04
Assurance pour les travailleurs, assurance chômage et prestations connexes	0.8	0.9	0.9	0.9	1.0
dont : Assurance chômage et prestations connexes	0.5	0.4	0.5	0.5	0.6
<i>Pour mémoire :</i>					
Dépenses primaires fédérales totales	19.9	20.4	21.6	22.1	22.3

1. Y compris les allocations familiales.

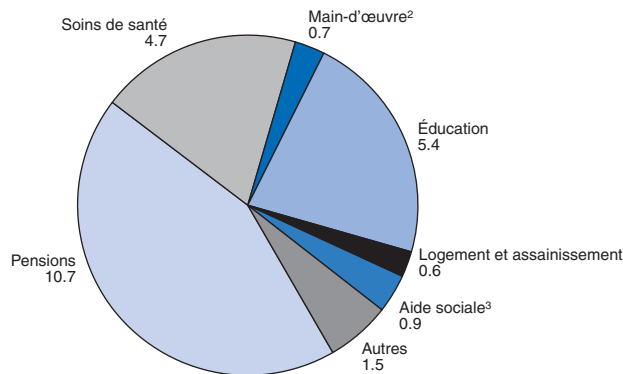
2. Se réfère à l'invalidité et autres prestations connexes.

Source : Ministère du Plan et du Budget.

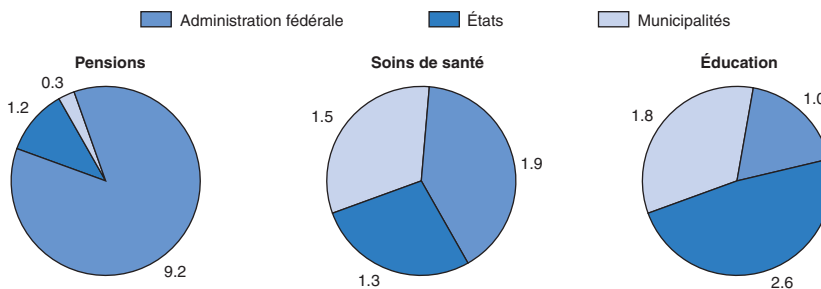
Les administrations des États et les administrations municipales sont d'importants prestataires de services sociaux, comme dans nombre de pays de la zone OCDE, et elles jouissent d'une autonomie considérable pour ce qui est de la conception et de la mise en œuvre des programmes (graphique 4.2)². Ces administrations entrent déjà pour la moitié environ dans les dépenses des administrations publiques au titre de l'éducation (y compris les transferts dans le cadre du FUNDEF) et pour plus des deux tiers dans les dépenses des administrations publiques au titre des soins de santé, qui sont financées essentiellement par des transferts de l'administration fédérale. Les dépenses sous-nationales au titre des pensions ont augmenté au fil du temps, mais représentent encore une part peu importante des dépenses publiques régionales.

Graphique 4.2. **Composition des dépenses sociales des administrations publiques, 2002¹**

A. Dépenses sociales par fonction



B. Dépenses sociales par niveau d'administration



1. Niveaux de dépenses en % du PIB.

2. Couvre les mesures actives du marché du travail et l'assurance chômage.

3. Couvre les allocations familiales, les prestations d'invalidité et autres.

Source : Reis et Rocha (2004), ministère des Finances.

Les dispositifs mis en place pour financer les programmes sociaux, notamment les pensions, ont contribué à la rigidité budgétaire. Un grand nombre de ces programmes sont financés par le biais de l'imposition générale, mais l'affectation des recettes est généralisée, comme on l'a vu dans le chapitre 1. Bien que l'affectation des recettes ait réduit le risque de déficits de financement, en particulier au niveau sous-national, elle exacerbe aussi les effets de cliquet des dépenses publiques et réduit la flexibilité budgétaire, en particulier dans le cas

de tensions budgétaires. L'affectation des recettes a été particulièrement importante dans le cas de l'éducation et, plus récemment, des soins de santé, où un seuil global de dépenses a été introduit en 2001³. Par ailleurs, les pressions croissantes s'exerçant sur les dépenses ont conduit à l'introduction de prélèvements et d'impôts spécifiques, comme l'impôt sur les débits bancaires, dont les recettes sont réservées pour financer les programmes sociaux mais ne sont pas partagées avec les administrations régionales.

Évolution des indicateurs sociaux : éducation et soins de santé

L'amélioration des résultats a été impressionnante dans le domaine de l'éducation. Ces réalisations vont dans le sens des tendances internationales, mais, d'une certaine manière, le Brésil semble plus avancé que plusieurs pays ayant des niveaux de revenu comparables. La scolarisation dans l'enseignement primaire et dans le premier cycle du secondaire est quasiment universelle, encore que les taux de redoublement et les disparités de niveau scolaire par âge restent marquées, malgré certaines améliorations ces dernières années. Les résultats en matière d'éducation se sont améliorés plus rapidement dans les États plus pauvres, mais des écarts considérables demeurent entre les régions (tableau 4.3). En outre, les taux de scolarisation progressent dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et ont augmenté rapidement dans l'enseignement tertiaire, en particulier dans les établissements privés. Pourtant, c'est là une réalisation relativement modeste par rapport aux pays de l'OCDE (graphique 4.3). Dans plusieurs pays, non seulement les taux de scolarisation sont plus élevés, mais ils ont progressé à un rythme plus rapide au fil du temps. En Corée, par exemple, le pourcentage des cohortes plus jeunes ayant suivi des études secondaires est non seulement beaucoup plus important qu'au Brésil mais aussi plus de trois fois supérieur à celui enregistré pour le groupe des 55-64 ans, contre environ la moitié dans le cas du Brésil.

Malgré les réalisations récentes, le Brésil est plutôt mal placé dans l'évaluation réalisée par le PISA des performances des étudiants par rapport aux pays ayant des niveaux similaires de dépenses publiques au titre de l'éducation (graphique 4.4). Pour ce qui est de l'aptitude à la lecture, le Brésil figure dans le bas du classement, avec l'Argentine et le Chili, mais dépasse le Pérou. Les niveaux de performance sont plus faibles pour les mathématiques et les sciences⁴. Cela illustre un problème de qualité, bien qu'il faille probablement reconnaître qu'il est difficile d'assurer une qualité élevée de façon régulière au cours d'une période d'expansion rapide de la scolarisation, en particulier lorsque les groupes de population concernés ont un niveau d'instruction général relativement faible et un revenu peu élevé.

L'amélioration de l'état de santé de la population au fil des années a été elle aussi impressionnante. Mais le Brésil reste à la traîne par rapport à des pays ayant un niveau de développement comparable. La mortalité infantile a fortement diminué mais demeure relativement forte par rapport aux autres pays, ce qui affecte l'espérance de vie à la naissance. Néanmoins, le Brésil occupe une place beaucoup plus favorable pour ce qui est d'autres indicateurs comme les taux de vaccination (c'est-à-dire DTP et oreillons) et les taux d'incidence du VIH/sida. En outre, ces tendances masquent des différences substantielles des résultats sanitaires et des niveaux de dépenses entre les États (tableau 4.4). Par exemple, les taux de mortalité infantile sont environ deux fois plus élevés dans le Nord-Est plus pauvre que dans le Sud et le Sud-Est plus prospères. Ainsi, l'espérance de vie dans le Nord-Est est de plusieurs années inférieure à l'espérance de vie dans le Sud-Est, bien que ces différences régionales aient diminué au fil du temps.

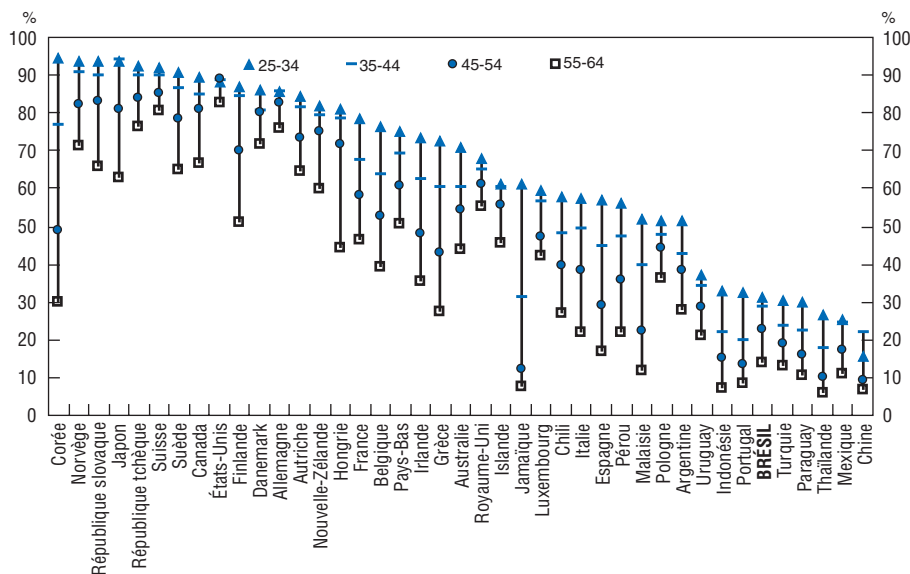
Tableau 4.3. Brésil : Disparités régionales des niveaux d'instruction

	Primaire et 1 ^{er} cycle du secondaire, 2001		2 ^e cycle du secondaire, 2001		Retards, 2002 ¹ (en %)		Taux d'inscriptions, 2000 (en %)			
	Taux d'achèvement (%)	Durée (années)	Taux d'achèvement (%)	Durée (années)	Primaire et 1 ^{er} cycle du secondaire	2 ^e cycle du secondaire	Primaire et 1 ^{er} cycle du secondaire		2 ^e cycle du secondaire	
							Net	Brut	Net	Brut
Brésil	62.3	10.0	74.9	3.7	39.1	46.2	94.3	126.7	33.3	76.6
Nord										
Rondônia	48.0	10.3	61.6	3.8	41.1	43.9	93.0	118.8	21.8	49.4
Acre	53.1	10.7	81.8	3.9	47.3	50.3	91.3	122.9	20.3	62.1
Amazonas	46.7	10.9	67.8	3.7	69.7	72.2	85.3	120.7	16.5	59.2
Roraima	65.5	9.3	75.8	3.8	33.2	55.3	89.5	122.0	29.3	92.9
Pará	35.5	11.3	73.7	4.0	52.1	67.6	91.6	123.4	14.1	58.9
Amapá	65.5	10.2	76.5	3.9	41.0	61.3	91.7	113.5	24.5	86.3
Tocantins	39.1	10.0	71.6	3.6	50.2	66.9	93.0	144.1	19.5	75.6
Nord-est										
Maranhão	46.5	10.3	66.4	3.5	61.8	77.1	92.9	135.1	14.0	46.6
Piauí	39.6	11.1	85.0	3.8	59.4	68.9	93.1	140.4	13.0	49.9
Ceará	63.8	9.7	76.7	3.5	61.6	52.4	93.2	135.9	20.1	52.9
R.G. do Norte	55.9	10.7	81.8	3.7	47.7	60.2	93.6	132.5	22.0	70.1
Paraíba	51.4	11.2	73.5	3.7	59.5	61.2	92.5	142.8	15.3	49.7
Pernambuco	53.6	11.3	77.3	3.8	53.3	62.4	90.1	128.6	20.8	66.9
Alagoas	50.4	11.6	75.9	3.9	66.1	64.9	89.3	134.9	11.8	44.5
Sergipe	45.9	11.6	75.4	3.8	59.9	63.2	90.7	133.8	14.8	54.7
Bahia	44.6	12.1	70.2	3.7	68.6	70.4	94.9	158.8	15.3	61.4
Sud-est										
Minas Gerais	73.6	9.1	68.4	3.7	36.4	40.5	95.1	124.7	35.7	89.9
Espírito Santo	61.6	9.6	61.9	3.8	29.1	36.4	92.8	115.0	39.8	85.3
Rio de Janeiro	64.0	9.6	75.7	3.8	33.2	51.5	95.1	124.6	36.1	88.7
São Paulo	78.8	8.7	80.9	3.5	20.2	29.9	97.3	115.8	54.7	97.6
Sud										
Paraná	65.7	9.5	72.4	3.9	16.9	26.7	94.2	107.7	49.8	86.9
Santa Catarina	76.7	9.0	–	–	20.4	24.4	96.7	112.4	45.6	78.1
R.G. do Sul	54.4	10.2	64.9	3.8	42.6	38.9	93.4	135.4	29.0	61.0
Centre-ouest										
M.G. do Sul	68.4	9.7	68.2	3.9	27.1	31.0	96.5	116.1	45.3	80.8
Mato Grosso	50.8	10.3	70.1	3.9	39.0	37.8	94.1	124.9	34.0	67.8
Goiás	55.4	10.2	67.2	3.7	46.2	54.4	93.2	136.5	30.0	82.9
Distrito Federal	60.2	9.8	78.8	3.8	27.4	43.6	97.2	126.0	44.5	104.5

1. Pourcentage d'élèves achevant chaque cycle à un âge supérieur à la normale recommandée.

Source : Ministère de l'Éducation.

L'évolution des indicateurs sociaux met en évidence le fait que le lien entre les dépenses publiques et les résultats sociaux est souvent faible. Les comparaisons internationales donnent à penser que certains pays obtiennent de meilleurs indicateurs sociaux que le Brésil avec le même niveau de dépenses publiques ou un niveau inférieur (graphique 4.5). Il est possible que, sur une base cumulée, ces pays aient dépensé plus que le Brésil au titre des programmes sociaux pendant une plus longue période. Mais la sous-performance du Brésil peut aussi être due à un problème d'efficacité. À cet égard, les données empiriques donnent à penser que la qualité des dépenses publiques est un déterminant plus puissant des

Graphique 4.3. **Pourcentage de chaque cohorte d'âge ayant fait des études secondaires, 2001¹**

1. Pourcentage de la population dans chaque cohorte ayant atteint au moins le deuxième cycle du secondaire.
2. L'année de référence pour les pays de l'OCDE est 2000.

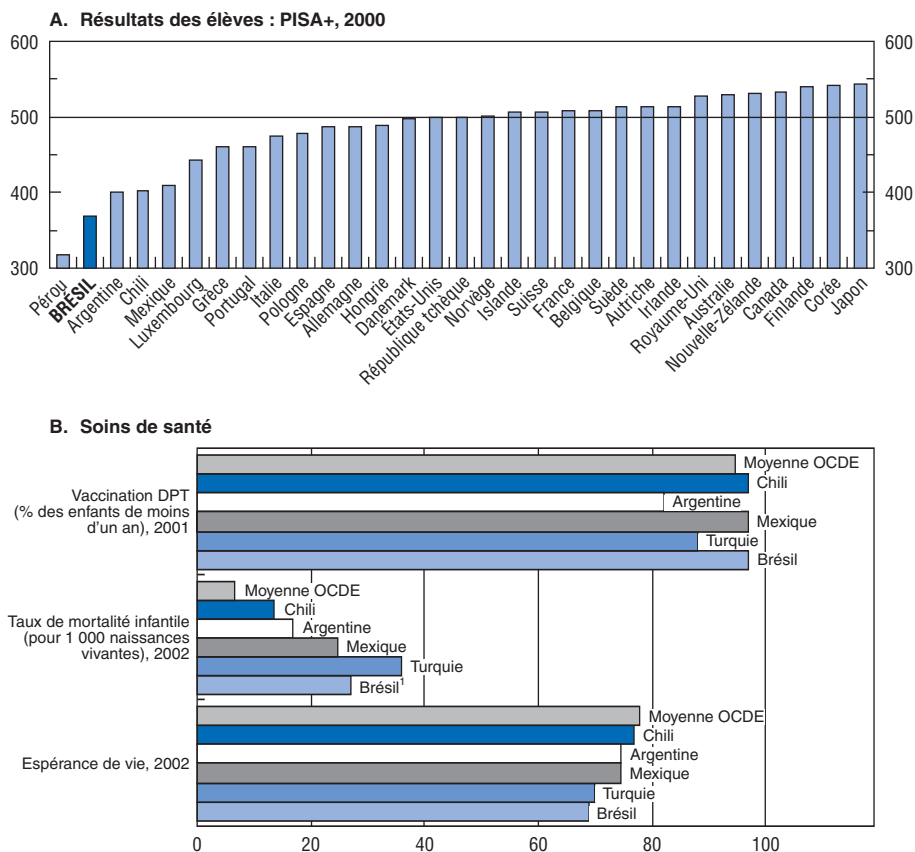
Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*.

résultats sociaux que leur niveau. Le revenu par habitant a généralement aussi une incidence plus importante dans les taux de scolarisation et de vaccination, par exemple, que les ressources dépensées par l'État au titre de ces programmes⁵. De même, on sait que plus les dépenses publiques sont ciblées plus le lien entre les niveaux de dépenses et les résultats sociaux est prononcé. La composition des dépenses sociales joue également un rôle. Les dépenses publiques au titre de l'enseignement tertiaire contribuent moins à améliorer le niveau d'instruction de la population dans son ensemble qu'une politique privilégiant l'enseignement primaire et secondaire.

Évolution de la pauvreté et de la distribution du revenu

Les indicateurs de la pauvreté se sont améliorés, en particulier après la désinflation rapide du milieu des années 90, mais de larges disparités dans la distribution du revenu perdurent aussi bien entre les périodes qu'entre les régions (tableau 4.5). Il est important de réduire l'inégalité, car les données recueillies dans les différents pays montrent que l'incidence de la croissance économique sur la réduction de la pauvreté tend à être plus forte dans les pays où la distribution du revenu est plus équitable⁶. Le fait que l'écart entre le revenu d'une personne pauvre et le seuil de pauvreté soit relativement faible au Brésil revêt un intérêt particulier à cet égard. Cela implique en effet qu'une réduction sensible de la pauvreté peut être obtenue en consacrant relativement peu de ressources budgétaires à des transferts de revenu aux pauvres. Ainsi, d'après les indicateurs pour 2002, des transferts de revenu parfaitement ciblés d'un montant total d'environ 2.7 % du PIB suffiraient à ramener le niveau de revenu des pauvres jusqu'au seuil de pauvreté⁷. À titre indicatif, les transferts fédéraux de revenu assujettis à des critères de ressources s'élèvent actuellement à environ 1½ pour cent du PIB. Il importe cependant de reconnaître que ces calculs doivent être interprétés avec prudence. Les seuils de pauvreté sont arbitraires et

Graphique 4.4. Quelques indicateurs sociaux



1. Source nationale, 2001.

Source : Banque mondiale, *Indicateurs du développement dans le monde*; OCDE, PISA+; et OMS.

évoluent avec le temps, notamment à mesure que la société devient plus prospère. L'élimination de la pauvreté exige aussi le maintien des dépenses publiques à un certain niveau pendant une longue période de temps, et pas simplement sur une année, à quoi s'ajoute la difficulté de cibler les dépenses sociales du secteur public.

Ciblage des dépenses publiques

Globalement, les dépenses publiques au titre des programmes sociaux sont, selon les estimations, légèrement progressives pour ce qui est de leur incidence sur l'inégalité des revenus. Cela masque cependant d'importantes différences dans l'incidence des dépenses afférentes aux divers programmes : les dépenses publiques au titre de l'assurance sociale, par exemple, à l'exception des allocations aux travailleurs ruraux (examinées ci-après)⁸, ainsi qu'au titre de l'enseignement tertiaire et des hôpitaux privés financés par le secteur public (*hospitais conveniados*)⁹ sont considérées comme régressives¹⁰. En revanche, les dépenses publiques afférentes à des programmes comme les indemnités pour enfants à charge et l'enseignement primaire bénéficient de toute évidence beaucoup plus aux pauvres qu'aux plus nantis (graphique 4.6).

Tableau 4.4. **Brésil : Disparités régionales des indicateurs de la santé**

	Résultats, 2001		Dépenses publiques par habitant, 2001 (Brésil = 100)	Nombre de médecins pour 10 000 habitants, 2001	Services de santé (SUS), 2002	
	Mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes)	Espérance de vie (années)			Admissions à l'hôpital pour 100 habitants	Consultations externes par habitant
Brésil	27	69.0	100.0	20.8	6.7	2.6
Nord	28	69.0	98.3	11.2	6.8	1.8
Rondônia	25	68.8	107.1	12.8	7.3	1.8
Acre	34	68.9	192.3	9.2	7.2	1.5
Amazonas	29	69.4	124.2	12.0	4.7	1.6
Roraima	19	68.1	182.9	14.9	3.7	2.3
Pará	28	69.3	66.0	10.7	7.8	1.7
Amapá	25	69.6	128.0	9.9	6.0	2.1
Tocantins	29	69.0	114.1	9.9	7.3	3.0
Nord-est	43	66.4	72.6	12.0	7.2	2.3
Maranhão	48	65.4	54.2	6.5	6.9	2.0
Piauí	35	66.2	68.4	8.8	8.3	2.2
Ceará	37	66.9	73.2	10.8	6.8	2.3
Rio Grande do Norte	43	67.0	95.2	15.3	6.7	3.1
Paraíba	47	65.0	90.2	15.3	7.6	2.3
Pernambuco	46	64.3	81.0	16.7	6.6	2.4
Alagoas	60	63.8	72.9	14.7	7.5	2.3
Sergipe	42	67.8	75.3	11.5	7.1	2.4
Bahia	40	68.2	66.4	10.8	7.6	2.4
Sud-est	18	70.0	106.5	28.1	5.9	2.9
Minas Gerais	21	70.9	83.1	19.2	6.9	2.6
Espírito Santo	18	70.7	97.6	20.4	6.3	2.8
Rio de Janeiro	18	68.0	123.6	48.2	5.3	3.0
São Paulo	17	70.3	112.2	25.3	5.7	3.0
Sud	16	71.5	87.0	19.9	7.5	2.3
Paraná	17	70.8	76.6	19.3	7.7	2.5
Santa Catarina	15	71.7	83.8	15.1	7.3	2.2
Rio Grande do Sul	16	72.0	98.2	23.0	7.4	2.2
Centre-ouest	21	69.9	109.7	23.4	7.7	2.6
Mato Grosso do Sul	24	70.9	88.3	18.4	8.9	2.2
Mato Grosso	22	69.7	94.8	12.3	7.7	2.8
Goiás	21	70.1	78.4	18.0	8.1	2.6
Distrito Federal	16	69.2	226.1	55.4	5.9	2.9

Source : Ministère de la Santé.

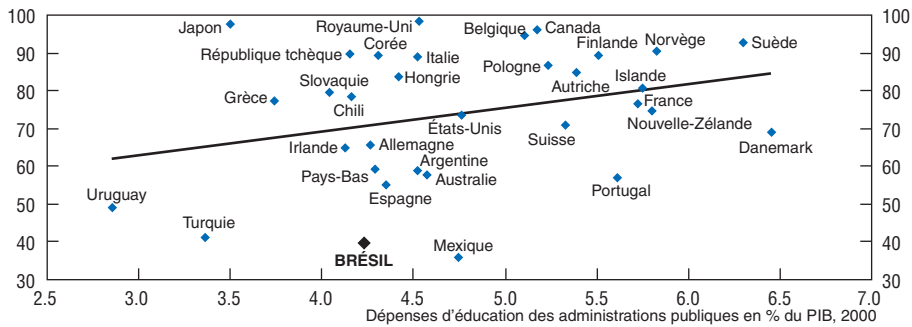
Sécurité et aide sociales

Le système de sécurité sociale – qui comprend les programmes d'aide et d'assurance sociales – est un puissant instrument de lutte contre la pauvreté. Plus de 22 millions de personnes (y compris les travailleurs des zones rurales) reçoivent une pension de l'Institut national d'assurance sociale (INSS) et environ deux tiers de ces pensions équivalent au salaire minimum. Pour chaque personne recevant une pension, on estime que 2.5 personnes supplémentaires (essentiellement des membres de la famille) bénéficient indirectement du transfert de revenu¹¹. Au Brésil, l'incidence de la pauvreté est donc plus faible parmi les personnes âgées qu'elle ne l'est pour la moyenne de la population. Elle est aussi l'une des plus faibles d'Amérique latine¹². Les pensions rurales, qui ont un caractère

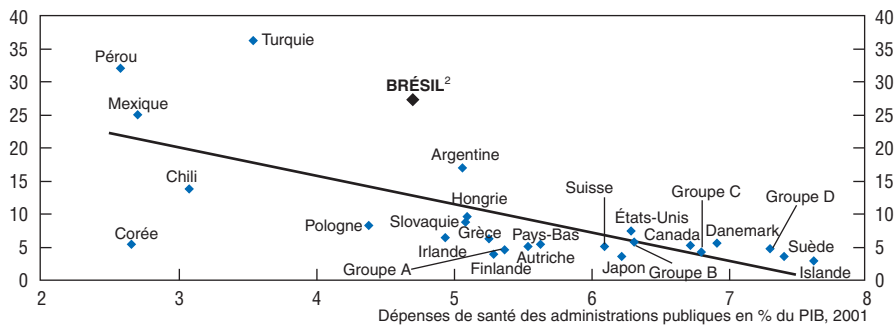
Graphique 4.5. Dépenses publiques et résultats sociaux

A. Éducation

Taux net d'inscription au deuxième cycle du secondaire, 2002

B. Soins de santé¹

Taux de mortalité infantile (pour 1 000 naissances vivantes), 2002



1. Groupe A : Espagne et Luxembourg; Groupe B : Australie, Belgique, Italie, Nouvelle-Zélande, Portugal et Royaume-Uni; Groupe C : Norvège et République tchèque; Groupe D : Allemagne et France.

2. Mortalité infantile en 2001 = source nationale.

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*; et OMS.

essentiellement non contributif, sont considérées comme l'un des programmes sociaux les mieux ciblés. Plusieurs études ont souligné leur rôle dans la lutte contre la pauvreté¹³. Parmi les autres programmes d'aide sociale non contributifs, on peut citer notamment les pensions aux pauvres souffrant d'un handicap, âgés ou ayant un revenu par habitant inférieur à un quart du salaire minimum. Ces pensions non contributives contribuent aussi à la baisse continue de la pauvreté dans les régions plus pauvres, en particulier le Nord-Est et le Nord (surtout le bassin de l'Amazone)¹⁴.

Malgré leur incidence sur la pauvreté, les principaux programmes d'assurance sociale sont des instruments peu adaptés pour redistribuer le revenu. En effet, ils sont essentiellement financés par des cotisations et réservés aux travailleurs du secteur formel, qui tendent à avoir des revenus supérieurs à la moyenne. La plupart des pensions allouées sont proportionnelles au revenu précédent et peuvent être relativement élevées : le plafond en valeur des pensions versées au titre du régime des travailleurs du secteur privé peut être jusqu'à trois fois supérieur au salaire moyen dans le secteur formel. Étant donné qu'il n'y a pas d'âge minimal de départ à la retraite, les salariés ayant une pension élevée, qui sont aussi plus nantis et en conséquence vivent plus longtemps, finissent par recevoir des pensions pendant une durée plus longue, ce qui est à l'origine de pressions budgétaires. Les dépenses afférentes au régime de sécurité sociale pour les fonctionnaires sont encore plus régressives, car elles bénéficient à une population plus nantie et le déficit du régime

Tableau 4.5. Indicateurs de la pauvreté et des inégalités de revenu, 1992-2002¹

En pourcentage (sauf pour le coefficient de Gini)

	1992	1995	1999	2002
Brésil				
Coefficient de Gini	0.58	0.60	0.59	0.59
Taux de pauvreté	42.2	35.1	35.3	31.3
Taux d'indigence	20.0	15.2	15.0	12.2
Écart de pauvreté	20.3	15.8	15.9	13.4
Nord				
Coefficient de Gini	0.56	0.58	0.56	0.56
Taux de pauvreté	54.3	44.0	46.9	42.9
Taux d'indigence	28.2	18.5	19.9	16.6
Écart de pauvreté	27.1	19.4	21.1	17.7
Nord-est				
Coefficient de Gini	0.59	0.60	0.60	0.59
Taux de pauvreté	67.8	61.3	60.5	55.8
Taux d'indigence	40.0	31.6	31.0	26.0
Écart de pauvreté	37.4	30.5	30.0	26.0
Sud-est				
Coefficient de Gini	0.55	0.57	0.56	0.56
Taux de pauvreté	28.6	21.0	21.6	19.2
Taux d'indigence	10.2	6.9	6.9	5.5
Écart de pauvreté	11.7	8.3	8.4	7.4
Sud				
Coefficient de Gini	0.55	0.57	0.56	0.53
Taux de pauvreté	33.6	26.6	26.9	19.6
Taux d'indigence	12.5	9.8	9.8	5.9
Écart de pauvreté	14.2	10.8	11.3	7.5
Centre-ouest				
Coefficient de Gini	0.59	0.58	0.59	0.59
Taux de pauvreté	34.4	27.0	26.2	21.0
Taux d'indigence	12.2	8.9	8.3	6.3
Écart de pauvreté	14.3	10.8	10.2	8.2

1. Sur la base des lignes de pauvreté et d'indigence adoptés par l'IPEA, ministère du Plan et du Budget.

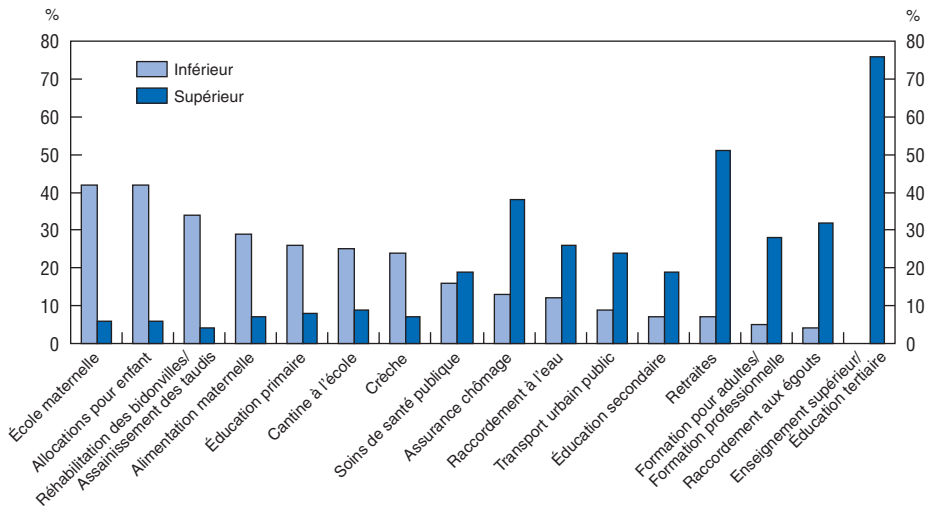
Source : IPEA, ministère du Plan et du Budget.

est financé sur l'impôt général¹⁵. Toutefois, dans la mesure où les réformes en cours, qui sont examinées de façon plus détaillée dans le chapitre premier, contribueront à réduire le déficit de fonctionnement de ce régime, des ressources budgétaires pourront être réaffectées à des programmes plus progressifs, rendant plus favorables aux pauvres les dépenses sociales fédérales globales.

Une comparaison avec les autres pays de l'OCDE est intéressante à cet égard. Elle amène en effet à penser que le ciblage des groupes à faible revenu est plus systématique dans les pays où les barèmes des pensions publiques incorporent des plafonds moins élevés, sont plus linéaires et ne sont pas totalement proportionnels au revenu précédent, comme en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Dans le cas du Royaume-Uni, par exemple, le quintile de revenu le plus faible reçoit environ un quart des pensions et des transferts, alors que le quintile supérieur en reçoit seulement moins d'un dixième. Si l'incidence des dépenses publiques sur les pensions et d'autres prestations était de cette ampleur au Brésil, on estime que le coefficient de Gini serait ramené de 0.58 à 0.54¹⁶. Dans

Graphique 4.6. Brésil : Incidence de quelques programmes financés par le secteur public

Pourcentage des dépenses publiques intéressant les quintiles inférieur et supérieur de revenu



Source : Banque mondiale (2003a).

d'autres pays, les prestations d'assurance sociale sont souvent proportionnelles au revenu précédent, comme au Brésil, mais les groupes à faible revenu reçoivent une grande partie des dépenses publiques totales au titre de ces programmes car ils sont surreprésentés parmi les personnes handicapées, les chômeurs et les préretraités. Cela n'est néanmoins pas le cas dans des pays comme le Mexique ou la Turquie, où le rapport entre les apports sous forme de transferts et le revenu disponible est faible même pour les ménages pauvres (tableau 4.6). Dans la plupart des pays européens, en revanche, les transferts représentent plus de la moitié du revenu des ménages pauvres, faisant reculer le coefficient de Gini de pas moins de 0.2 (tableau 4.7).

Tableau 4.6. Incidence des transferts publics de revenu
En pourcentage du revenu disponible

	Population totale	Par niveau de revenu		
		20 % les plus pauvres	60 % intermédiaires	20 % les plus riches
Australie	15.1	78.7	15.6	1.3
Royaume-Uni	16.8	72.8	19.2	2.9
France	30.1	64.6	31.6	19.3
Pays-Bas	19.0	63.9	19.4	5.8
Pologne	26.6	58.3	37.4	9.8
Allemagne	25.9	57.1	28.8	14.0
Italie	28.0	48.8	33.0	18.4
Canada	14.6	48.2	15.7	5.9
Portugal	19.5	47.0	20.0	14.4
Japon	17.0	40.0	19.7	9.1
États-Unis	9.5	38.9	9.9	4.4
Brésil	20.9	26.8	20.5	20.7
Mexique	5.6	14.7	4.7	5.7
Turquie	1.9	3.1	2.7	1.1

Source : OCDE, données pour 2000; les calculs pour le Brésil en 1999 sont fondés sur Immervoll et al. (2003).

Tableau 4.7. **Impact des transferts et de la fiscalité sur la distribution des revenus**

Mesuré par le coefficient de Gini

	Revenu initial (A)	Revenu brut (B) (revenu initial plus transferts)	Revenu disponible (C) (revenu brut moins impôts directs)	Impact global (A – C)
Belgique	0.53	0.35	0.29	0.24
Suède	0.55	0.34	0.32	0.23
Allemagne	0.55	0.39	0.32	0.23
Danemark	0.55	0.37	0.33	0.22
Espagne	0.51	0.38	0.33	0.18
Canada	0.51	0.38	0.34	0.17
Royaume-Uni	0.53	0.38	0.35	0.18
Australie	0.49	0.40	0.35	0.14
États-Unis	0.53	0.43	0.38	0.15
Brésil	0.64	0.58	0.56	0.08

Source : de Beer, Vrooman et Schut (2001); Lakin (2001); et Immervoll et al. (2003).

Le rôle de la fiscalité

Le système fiscal ne contribue pas non plus à l'amélioration de la distribution du revenu. Si la distribution avant et après impôt diffère largement dans la plupart des pays de l'OCDE, ce n'est pas le cas au Brésil. En effet, l'incidence des impôts directs sur la distribution du revenu est presque entièrement compensée par celle des impôts indirects en particulier dans la tranche de revenu supérieure (tableau 4.8). D'importants progrès

Tableau 4.8. **Brésil : Impact des transferts et de la fiscalité sur la distribution des revenus**

Mesuré par les parts de revenu (par décile de revenu)

	Revenu initial (A)	Revenu brut (B) (revenu initial plus transferts)	Revenu disponible – impôts directs ¹ (C) (revenu brut moins impôts directs)	Revenu disponible – impôts indirects (D) (revenu brut moins impôts directs et indirects)	Impact global	
					Impôts directs ¹ (C – A)	Impôts directs et indirects (D – A)
1 ^{er} décile (le plus bas)	0.7	0.8	1.0	0.9	0.3	0.2
2 ^e décile	1.5	1.7	1.9	1.8	0.4	0.3
3 ^e décile	2.3	2.5	2.7	2.5	0.4	0.2
4 ^e décile	3.2	3.4	3.6	3.4	0.4	0.2
5 ^e décile	4.2	4.5	4.6	4.4	0.4	0.2
6 ^e décile	6.0	5.9	6.0	5.6	–0.0	–0.4
7 ^e décile	8.2	8.1	8.1	7.7	–0.1	–0.5
8 ^e décile	11.3	10.9	10.9	10.5	–0.4	–0.8
9 ^e décile	16.7	16.5	16.5	16.5	–0.2	–0.2
10 ^e décile (le plus haut)	45.9	45.7	44.8	46.6	–1.1	0.7
<i>Pour mémoire :</i>						
Coefficient de Gini	0.64	0.58	0.56	0.58	0.08	0.06

1. Couvre les cotisations de sécurité sociale.

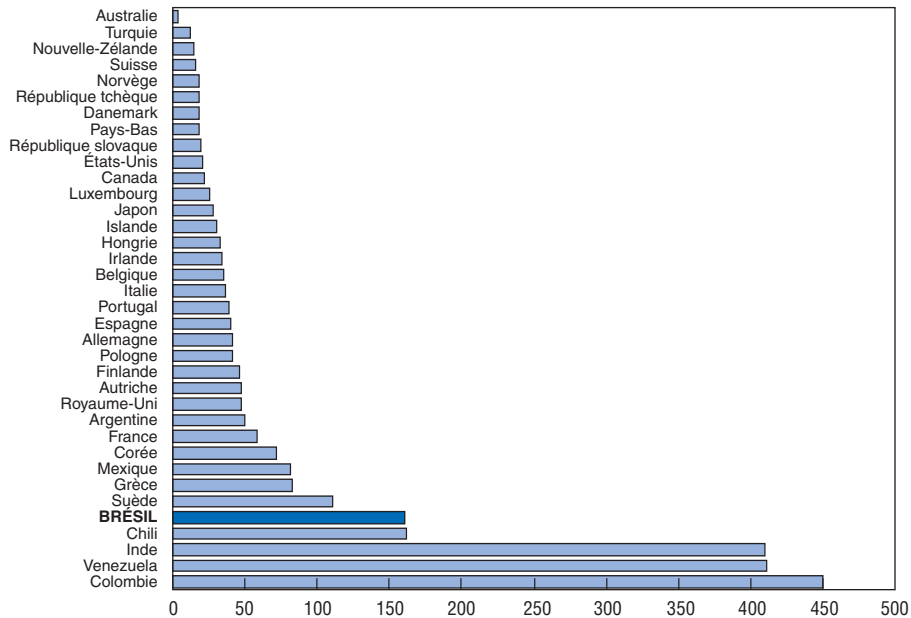
Source : Immervoll et al. (2003).

ont été réalisés dans la deuxième moitié des années 90 pour améliorer l'efficacité de l'imposition directe, mais le seuil d'exonération de l'impôt sur le revenu reste relativement élevé par rapport à ce qui est le cas dans les pays de l'OCDE, ce qui réduit sensiblement le nombre de contribuables (graphique 4.7)¹⁷. L'élargissement de la base d'imposition directe

Graphique 4.7. **Imposition des revenus des personnes physiques et composition des recettes publiques**

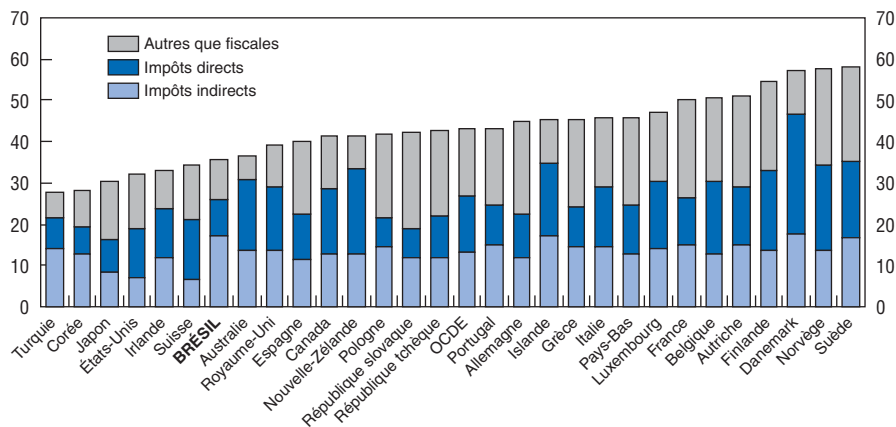
A. Seuil de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, 2003¹

En % du revenu par habitant



B. Recettes des administrations publiques, 2002

En % du PIB



1. 1998 pour le Chili, la Colombie, l'Inde et le Venezuela.

Source : OCDE, *Étude spéciale : Seuils pour payer l'impôt sur le revenu et cotisations de sécurité sociale*, Paris; base de données du n° 75 des *Perspectives économiques de l'OCDE*, et calculs de l'OCDE.

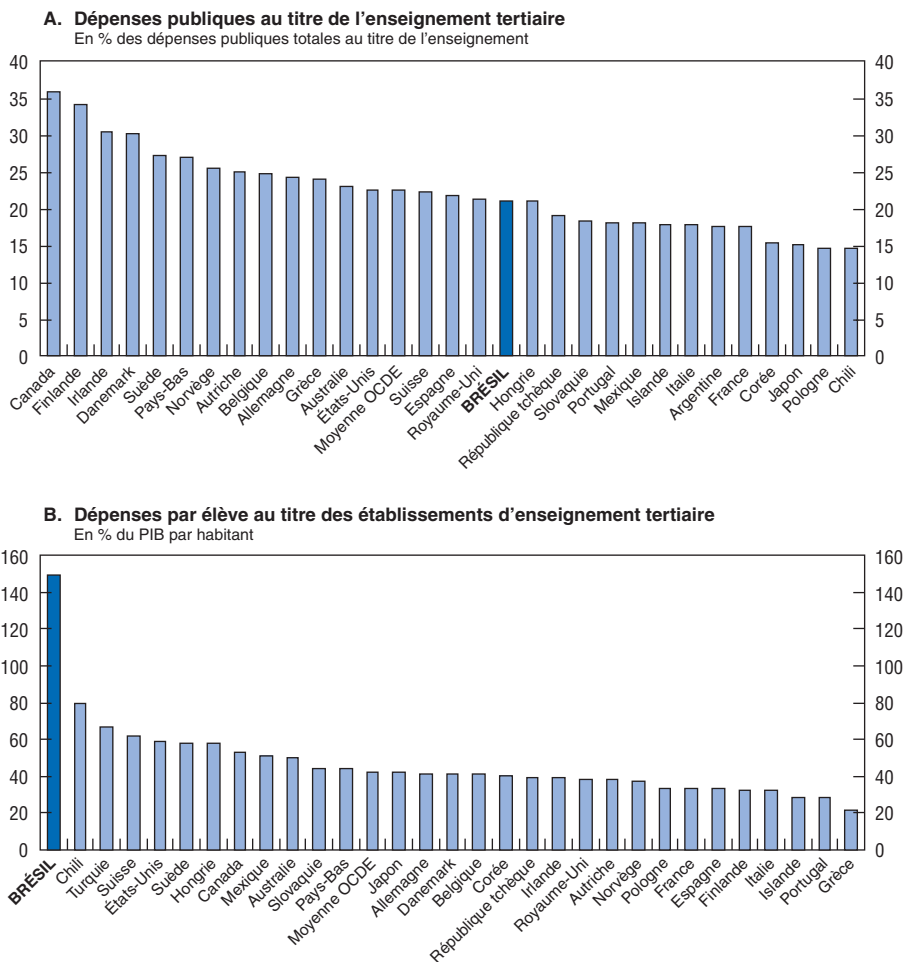
aux personnes qui se trouvent actuellement en dessous du seuil d'exonération – ce qui, il faut le reconnaître, entraînerait vraisemblablement une progression des dépenses administratives – ouvrirait la voie à une réduction de la part des impôts indirects dans les recettes publiques. Il importe néanmoins de noter que l'incidence de ces mesures sur la progressivité du système fiscal n'est pas certaine : une augmentation de la part des impôts directs au détriment des impôts indirects rendrait le système fiscal plus progressif, alors qu'une réduction du seuil d'exonération le rendrait moins progressif.

En outre, il semble que la lourdeur des prélèvements sur le revenu du travail contribue davantage au développement du secteur informel que la rigidité de la législation de protection de l'emploi. La dualité du marché du travail contribue à l'inégalité des revenus, comme en témoignent les données des enquêtes auprès des ménages qui montrent que les gains tendent à être plus élevés dans le secteur formel. Le Brésil ne semble pas avoir une législation de protection de l'emploi trop rigide, du moins autant que l'indicateur établi par l'OCDE permette d'en juger (annexe 4.A1), bien que la législation soit complexe et en partie périmée¹⁸. Le principal instrument est le Code du travail de 1943 (*Consolidação das Leis do Trabalho*, CLT), avec ses amendements, dont certains ont été repris dans la Constitution de 1988. En revanche, le taux global des cotisations sociales obligatoires prélevées sur les salaires est d'environ 45 %, dont 35 % à la charge des employeurs (y compris pour le FGTS et d'autres programmes)¹⁹. Les données empiriques sont peu nombreuses mais les politiques visant à réduire la charge fiscale sur les salaires dans les petites et moyennes entreprises auraient contribué à la création d'emplois dans ce segment du marché. L'introduction de SIMPLES en 1999, régime simplifié d'imposition au niveau fédéral pour les petites entreprises, a réduit les prélèvements obligatoires, encourageant la création d'emplois formels dans ces entreprises. Des discussions sont en cours pour inclure les impôts des administrations régionales dans le système SIMPLES, élargissant ainsi le programme au-delà de l'administration fédérale.

Éducation et santé

On observe une hétérogénéité considérable des taux d'incidence dans le secteur de l'éducation et dans celui de la santé. Dans le cas de l'éducation, la part de l'enseignement supérieur dans les dépenses publiques est très importante alors que cette forme d'éducation bénéficie essentiellement aux non-pauvres. Près de 60 % des étudiants inscrits dans des établissements publics d'enseignement supérieur appartiennent au quintile supérieur de revenu. L'enseignement tertiaire représente environ un cinquième des dépenses publiques au titre de l'éducation, soit à peu près la moyenne de l'OCDE (graphique 4.8). Mais le coût moyen pour le budget de l'enseignement supérieur par étudiant représente environ 150 % du PIB par habitant, soit quatre fois plus que la moyenne de l'OCDE.

Graphique 4.8. Dépenses au titre de l'enseignement tertiaire, 2000



Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*;

Dans le cas des soins de santé, si les dépenses afférentes aux hôpitaux publics revêtent, selon les estimations, un caractère progressif, ce n'est pas le cas pour les hôpitaux privés financés par le système national de santé (SUS, *hospitais conveniados*). En effet, l'accès au SUS est universel, même pour les détenteurs d'une assurance de santé privée, qui sont généralement des personnes ayant un revenu moyen et élevé. Ainsi, les compagnies d'assurance sont dissuadées de couvrir des procédures complexes et coûteuses, qui exigeraient une augmentation des primes²⁰. Les coûts sont donc transférés à l'État et les compagnies d'assurance ne sont guère incitées à élargir l'éventail des procédures pouvant donner lieu à un remboursement. En outre, la déduction pouvant être opérée sur l'impôt sur le revenu au titre des dépenses d'assurance maladie privée et des soins médicaux tend à bénéficier aux revenus élevés, ce qui rend les dépenses publiques totales en matière de santé moins progressives que cela n'est souhaitable.

Le ciblage des dépenses publiques dans le domaine des soins de santé dépend aussi de la répartition des installations sanitaires dans l'ensemble du pays. En effet, les budgets affectés à la santé restent essentiellement axés sur les intrants, les transferts fédéraux aux États et aux municipalités se trouvant dans ces conditions tributaires de l'infrastructure existante, qui est relativement plus développée dans les États plus riches. Les transferts fédéraux tendent ainsi à favoriser les États ayant un revenu par habitant relativement élevé alors même que les besoins en matière de soins de santé sont plus pressants dans les États relativement plus pauvres. Néanmoins, depuis la fin des années 90, les écarts entre les dépenses fédérales de santé par habitant ont été réduites car l'État a remplacé une partie des transferts liés aux coûts des intrants par des subventions forfaitaires fondées sur le montant estimé des soins primaires et préventifs nécessaires (encadré 4.2).

Encadré 4.2. Programmes de soins préventifs

Les dépenses afférentes aux soins de santé primaires et préventifs représentent environ un tiers des dépenses publiques dans le domaine de la santé. Les principaux programmes sont le PAB (*Piso Assistencial Básico*), le PSF (*Programa Saúde da Família*) et le PACS (*Programa Agentes Comunitários de Saúde*).

- Le PAB, établi en 1998, est une subvention générale de l'administration fédérale aux municipalités, fondée sur le montant estimé des dépenses par habitant nécessaires. Les administrations des États assurent les services restants et sont, en principe, responsables de la planification, de la coordination, de la surveillance et de l'évaluation de la mise en œuvre des politiques nationales de santé au niveau local. Les conseils de santé surveillent l'utilisation des fonds et l'affectation des ressources.
- Dans le cadre du PSF, établi en 1994, une équipe comprenant un médecin, une infirmière, une ou deux infirmières adjointes et six agents communautaires dessert un groupe de 1000 familles. Ce programme a initialement été mis en œuvre dans les régions plus pauvres, en particulier celles qui n'étaient pas couvertes par le réseau SUS. Les équipes de santé familiales s'occupent aujourd'hui d'environ 45 millions de personnes.
- Le PACS est aussi parrainé par le ministère de la Santé et géré par les administrations locales. Le programme est axé sur les soins de santé maternelle et infantile. En 2003, 94 millions de personnes ont bénéficié des services de ces agents communautaires et 93 % de l'ensemble des municipalités sont désormais couvertes par le PACS.

Dans le cas du PSF, il semblerait que la mortalité infantile ait été réduite dans les zones où le programme est appliqué, notamment les régions plus démunies. Des améliorations des indicateurs sanitaires, entre autres une progression des soins prénatals, des mesures de prévention et de la surveillance du diabète, de l'hypertension, de la tuberculose et d'autres maladies municipales dans les communautés, ont aussi été observées (encadré tableau 4.1).

Encadré 4.2. Programmes de soins préventifs (suite)

Encadré tableau 4.1. Programmes sociaux PSF/PACS, 2002

	Couverture (% de la population)	Part des soins prénataux	Enfants de moins d'un an	
			Taux d'immunisation	Taux de malnutrition
Brésil	58.8	82.5	87.4	6.1
Nord	98.7	72.3	82.7	6.1
Rondônia	89.2	83.6	93.9	4.0
Acre	88.4	73.4	77.9	9.1
Amazonas	100.0	68.9	84.8	6.0
Roraima	90.7	83.1	91.7	3.8
Pará	93.9	69.5	78.0	7.1
Amapá	100.0	67.5	85.9	3.4
Tocantins	100.0	81.5	91.8	4.5
Nord-est	90.0	78.4	84.1	7.8
Maranhão	100.0	63.5	73.0	10.1
Piauí	100.0	77.9	85.3	8.2
Ceará	78.9	89.4	90.6	6.4
Rio Grande do Norte	97.7	85.7	85.3	5.5
Paraíba	98.8	85.9	86.7	6.5
Pernambuco	83.3	83.6	89.6	8.1
Alagoas	86.2	78.7	86.7	10.9
Sergipe	91.9	83.6	88.6	5.6
Bahia	84.2	72.4	79.7	7.6
Sud-est	33.1	91.9	95.3	3.7
Minas Gerais	53.4	90.9	95.1	5.8
Espírito Santo	75.1	89.6	95.7	2.8
Rio de Janeiro	25.5	92.2	94.7	3.0
São Paulo	22.7	93.6	95.6	2.0
Sud	50.4	92.5	93.0	3.4
Paraná	56.0	93.6	93.2	3.4
Santa Catarina	79.6	92.8	95.5	2.7
Rio Grande do Sul	29.8	90.0	90.1	4.2
Centre-ouest	64.7	90.1	91.9	3.4
Mato Grosso do Sul	75.0	90.9	89.7	2.9
Mato Grosso	74.5	90.3	93.1	3.3
Goiás	74.7	89.8	93.4	3.8
Distrito Federal	18.0	86.5	90.4	2.0

Source : Ministère de la Santé.

Les progrès à réaliser

Les résultats sociaux se sont beaucoup améliorés au Brésil ces dernières années. Cette évolution a été facilitée dans une large mesure par la priorité accordée à l'amélioration de l'accès des pauvres aux services et les efforts faits pour mieux cibler les dépenses publiques sur les programmes sociaux en faveur des bénéficiaires à faible revenu. Dans le cadre de l'enveloppe budgétaire courante, les politiques devraient donc être axées sur la consolidation des résultats dans ces domaines. En effet, le Brésil consacre déjà une part relativement importante de son revenu national aux programmes sociaux, ce qui rend tout

autre augmentation des dépenses vraisemblablement inefficace et incompatible avec les efforts de consolidation macroéconomique en cours. Par ailleurs, mieux se préparer à faire face aux pressions des dépenses à l'avenir, sous l'effet essentiellement du vieillissement de la population, exige aussi que l'on s'intéresse davantage à l'efficacité-coût dans la conception et la mise en œuvre des programmes sociaux financés par le secteur public.

Mieux cibler les dépenses sociales sur les pauvres

Pour mieux cibler les dépenses publiques sur les programmes sociaux, des efforts continus de réforme de la sécurité sociale sont nécessaires. Il est indispensable d'assurer la viabilité financière à terme des régimes de sécurité sociale des travailleurs du secteur public et du secteur privé afin de pouvoir consacrer davantage de ressources budgétaires aux programmes d'aide sociale en faveur des pauvres et faire en sorte que le Brésil soit mieux préparé à faire face dans les années à venir aux pressions des dépenses liées au vieillissement assez rapide de la population. Les pressions sur les dépenses s'intensifieront aussi vraisemblablement à l'avenir du fait des progrès technologiques, qui sont un déterminant majeur des coûts des soins de santé. Rendre les pensions contributives moins régressives est aussi un objectif important. De fait, l'ajustement récent à la hausse du plafond des pensions financées par le secteur public dans le cadre du régime des travailleurs du secteur privé devrait être réexaminé attendu qu'il bénéficiera vraisemblablement davantage aux plus nantis qu'aux pauvres, outre qu'il découragera la mise en place de régimes de pension complémentaires, comme on l'a vu dans le chapitre 1.

Les programmes sociaux d'accès universel, comme l'éducation et les soins de santé, peuvent aussi être davantage orientés vers les pauvres. Dans le cas de l'éducation, il sera nécessaire pour parvenir à cet objectif d'augmenter la part dans les dépenses de l'État de l'enseignement primaire et de l'enseignement secondaire du premier cycle. Pour parvenir à cet objectif sans accroître l'enveloppe budgétaire courante, on pourrait accroître la participation aux coûts dans l'enseignement tertiaire par exemple en exigeant des étudiants à revenu plus élevé qu'ils versent des droits de scolarité. Cette option permettrait aussi de dégager des ressources budgétaires pour financer les dépenses au titre de programmes destinés à faciliter l'accès des étudiants à faible revenu à l'enseignement supérieur, notamment l'octroi de bourses assujetties à des critères de ressources. Un meilleur ciblage des dépenses fiscales dont bénéficient actuellement les établissements d'enseignement philanthropiques serait également utile. Tout aussi important est l'effort d'extension du FUNDEF au deuxième cycle de l'enseignement secondaire, qui est en cours d'examen et qui devrait être appuyé compte tenu de la contribution de ce programme à l'augmentation de la scolarisation dans le primaire et dans le premier cycle du secondaire (annexe 4.A2). Continuer à mettre l'accent sur la régularité de la fréquentation scolaire, en tant que condition de l'admissibilité aux programmes de transferts de revenu, comme on le verra ci-après, est aussi un moyen de rendre les dépenses sociales globales plus favorables aux pauvres.

S'agissant de la santé, la plus grande priorité accordée aux soins préventifs devrait permettre d'orienter davantage les dépenses publiques vers les pauvres. Il est difficile d'établir un équilibre approprié entre les soins préventifs et les soins curatifs. Cependant, une augmentation du niveau actuel des transferts par habitant de l'administration fédérale aux municipalités permettrait de fournir un plus large éventail de services de soins préventifs. La poursuite des efforts visant à accorder moins d'importance aux intrants lors de la préparation du budget et à procéder à une évaluation plus précise des dépenses nécessaires sur la base des

indicateurs épidémiologiques, démographiques et/ou socioéconomiques, par exemple, contribuerait aussi à faire en sorte que les dépenses publiques au titre de la santé soient davantage axées sur les pauvres. Une autre option pour améliorer le ciblage des dépenses publiques de santé est la réduction des crédits d'impôt sur le revenu auxquels donnent lieu les dépenses de santé. Les assureurs privés devraient aussi être tenus de rembourser l'intégralité du coût des services fournis à leurs souscripteurs traités dans des dispensaires et des hôpitaux privés financés par le secteur public afin de renforcer les incitations à l'élargissement de la couverture des politiques d'assurance existantes. Par ailleurs, des efforts plus soutenus devraient être faits pour améliorer l'accès des pauvres aux produits pharmaceutiques, notamment grâce à la fourniture de médicaments à prix réduit aux individus et ménages à faible revenu²¹. À cet égard, l'action du Brésil dans la lutte contre le VIH/sida, notamment la distribution gratuite de médicaments génériques et la réalisation de larges campagnes de prévention, doit être louée²².

Amélioration de la coordination des politiques intergouvernementales

La diversité des programmes sociaux existants, associée à la prestation décentralisée de services, se traduit souvent par un chevauchement des initiatives et des mandats et, partant, par une augmentation des coûts. Il faudrait s'attacher davantage à assurer une coordination intergouvernementale pour la conception et la mise en œuvre des programmes sociaux. Le regroupement en 2003 de quatre prestations fédérales d'aide sociale (notamment les subventions scolaires et les indemnités pour les produits alimentaires et le gaz) dans le cadre de *Bolsa Família* est un exemple des initiatives récentes dans ce domaine (encadré 4.3). Une proposition récente visant à accroître la valeur de la prestation fédérale si les autres niveaux de l'administration acceptent de partager le coût budgétaire est aussi une illustration des efforts faits actuellement pour encourager la coordination des politiques intergouvernementales. Tout aussi important à cet égard est le renforcement des actions actuellement engagées pour établir un seul registre des bénéficiaires des programmes d'aide sociale dans les différents niveaux d'administration. Cela permettra non seulement de faciliter la mise en œuvre des initiatives inter et intra-gouvernementales mais aussi de réduire les coûts administratifs et de la prestation de services, tout en facilitant l'évaluation des programmes et le contrôle interne et social des dépenses sociales financées par le secteur public.

Mettre l'accent sur la dimension régionale des politiques sociales

Au Brésil, les programmes fédéraux sont généralement normalisés malgré l'hétérogénéité géographique du pays. Qui plus est, la plupart des programmes sociaux existants ne sont pas conçus pour remédier aux inégalités régionales du développement humain. Les programmes actuels de développement régional intéressent souvent des régions considérées comme pauvres à l'intérieur de l'État où elles se situent, plutôt que par rapport à un critère national de pauvreté. Des initiatives telles que le Programme *Alvorada* sont des exemples d'actions plus larges visant à atténuer les disparités régionales en matière de développement humain²³. À cet égard, les formules de financement devraient faire plus largement intervenir des indicateurs du développement humain pour déterminer l'affectation des dotations fédérales entre les différentes administrations régionales. Ceci est d'autant plus important compte tenu des efforts récemment faits par le Brésil pour élaborer des indicateurs du développement humain au niveau régional, et plus spécialement au niveau municipal.

Encadré 4.3. **Bolsa Família et l'expérience internationale des transferts en espèces assujettis à des critères de ressources**

Bolsa Família

Bolsa Família (BF) a été lancée en octobre 2003 dans le cadre du nouveau programme de l'administration Fome Zero, qui a regroupé quatre transferts fédéraux de revenu assujettis à des critères de ressources (Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Cartão Alimentação, et Auxílio-Gás)¹. Chacun de ces programmes a un objectif différent, bien qu'il vise plus ou moins le même groupe de ménages à faible revenu et a été administré séparément, sur la base de méthodes différentes pour l'évaluation des critères de ressources et la prestation de services, ce qui a augmenté les coûts opérationnels. BF vise à améliorer l'efficacité, le ciblage, la surveillance et l'évaluation, ainsi qu'à encourager une approche plus globale des politiques sociales dans le domaine de l'éducation, des soins de santé et de la nutrition et dans celui de l'intégration verticale des programmes fédéraux et sous-nationaux. Si le BF vise à réduire la pauvreté à court terme au moyen de transferts directs de revenus aux familles pauvres, il cherche à assurer aux bénéficiaires les incitations et les conditions nécessaires pour améliorer leur santé et leur éducation, afin de leur permettre de sortir de la pauvreté à court ou à moyen terme.

Le BF cible les groupes vivant dans une situation de pauvreté extrême et modérée (ménages ayant un revenu mensuel par habitant inférieur à 50 BRL et 100 BRL, respectivement), les autres critères étant la participation scolaire (pour les enfants et les jeunes) et les soins prénatals et primaires (pour les femmes enceintes et les enfants de moins de six ans). La valeur des transferts de revenus varie entre 15 BRL et 95 BRL par mois dans le cas des programmes fédéraux, suivant le niveau de revenu des bénéficiaires et la composition des ménages. Les prestations sont versées de préférence à la mère. Le ménage bénéficiaire moyen reçoit environ 71 BRL, soit près de trois fois la prestation moyenne totale dans le cadre des programmes précédents. Le nombre de bénéficiaires de BF était de 4 millions de ménages en juin 2004, 11 millions de ménages devant être couverts d'ici à 2006 et 13 millions d'ici à 2007. Le coût budgétaire du BF devrait vraisemblablement plus que doubler entre 2004 et 2006 pour atteindre 0.5 % du PIB.

Expérience internationale

Outre le BF et les programmes d'éradication du travail des enfants (PETI) du Brésil, des transferts de revenu assujettis à certains critères existent dans plusieurs pays en développement, notamment le Chili, la Colombie, le Honduras, la Jamaïque, le Mexique, le Nicaragua et la Turquie, pour n'en citer que quelques-uns.

Le Mexique est l'un des premiers pays à avoir mis en place des transferts de revenus assujettis à des conditions de ressources avec le lancement de PROGRESA en 1997². En 2003, 4.3 millions de ménages avaient bénéficié de ce programme, essentiellement dans les zones rurales. PROGRESA assujettit les transferts de revenu à la participation scolaire, la valeur des prestations augmentant avec chaque année de scolarisation et étant plus élevée pour les filles en raison de leurs plus forts taux d'abandon scolaire. PROGRESA a été étendu au deuxième cycle de l'enseignement secondaire en 2002. Des soins de santé de base, y compris dans le domaine de la nutrition, sont assurés aux femmes enceintes et allaitantes et aux enfants de moins de deux ans. Le soutien direct aux revenus représente jusqu'à 22 % des revenus moyens des bénéficiaires. PROGRESA est crédité d'une diminution de 16 % des taux de malnutrition depuis 1997 et de 12 % des maladies des enfants de moins de cinq ans ainsi que d'une augmentation de 14 % de la proportion d'enfants ayant achevé leurs études primaires.

Encadré 4.3. *Bolsa Família* et l'expérience internationale des transferts en espèces assujettis à des critères de ressources (suite)

Le Chili a introduit des transferts de revenus conditionnels (Chile Solidario) en 2002 afin de venir à bout de la pauvreté extrême. Les bénéficiaires reçoivent des transferts de revenu pendant deux années, mais doivent signer un « contrat » pour améliorer sept « aspects du bien-être » (santé, éducation, planification familiale, travail, revenu, logement et qualité de vie) avec l'aide d'un travailleur social. Ce programme aide les bénéficiaires à demander à être couverts par d'autres programmes sociaux dont ils peuvent ne pas avoir eu connaissance, comme les pensions et les subventions pour les enfants et l'eau potable. Les bénéficiaires ont aussi un accès préférentiel aux programmes sociaux ciblés, comme la formation de la main-d'œuvre, les programmes pour les enfants à risque et la prévention de la consommation de stupéfiants.

La Turquie verse des subventions d'éducation et de santé aux ménages pauvres depuis 2002³. Ce programme (Sosyal Fon) est administré par le Fonds de solidarité sociale en coordination avec l'Institut national de statistique. Les transferts de revenu pour l'éducation sont versés neuf fois par an, avec des versements mensuels diminuant avec le nombre d'enfants par famille (9.5 USD, 8 USD et 6.4 USD pour le premier, le deuxième et le troisième enfants, respectivement). Dans le cas des soins de santé, la valeur de l'aide au revenu est de 8 USD par enfant de moins de six ans, quel que soit le nombre d'enfants dans un ménage. Environ 1.6 % de la population des zones urbaines comme des zones rurales bénéficient actuellement de ce programme.

1. Pour plus d'informations, voir le ministère du Développement social (www.fomezero.gov.br), et la Banque mondiale (2004a).
2. En mars 2002, PROGRESA a été rebaptisé *Oportunidades* et plusieurs changements ont été apportés dans ses objectifs et ses caractéristiques opérationnelles, notamment une expansion de ces activités dans les zones urbaines. Voir Rawlings et Rubio (2003) et OCDE (2003b, 2003c), pour davantage d'informations.
3. Voir Banque mondiale (2002), pour davantage d'informations.

Les échanges d'informations sur les politiques sociales des niveaux inférieurs d'administration pourraient être développés. Plusieurs États ont leurs propres programmes d'aide sociale, conçus en fonction de leurs propres besoins et de leurs propres contraintes de financement. En permettant à des responsables d'autres juridictions d'avoir des informations sur ces programmes, on faciliterait l'élaboration de mesures dans l'ensemble du pays ainsi que la diffusion des pratiques optimales. Il faudrait également encourager l'échange d'informations sur les différentes options pouvant être envisagées face aux problèmes posés par la fourniture décentralisée des services sociaux, notamment au niveau des économies d'échelle. Dans le cas des soins de santé par exemple, on pourrait faire plus largement connaître l'expérience des groupements de municipalités, fréquents dans certaines régions, en matière de gestion des hôpitaux et d'achat de services hospitaliers. La diffusion d'informations sur les initiatives qui ont été couronnées de succès encouragerait probablement les municipalités à s'organiser en micro-entités régionales pour mettre en commun leurs ressources et partager les équipements disponibles.

Mieux intégrer les programmes sociaux dans des politiques sociales plus larges

Les programmes sociaux individuels visent souvent des objectifs sociaux différents, et il est donc nécessaire de les intégrer au sein de politiques sociales plus larges pour assurer la fourniture efficiente des services. On peut envisager à cet effet de faire systématiquement de la scolarisation une condition nécessaire des transferts de ressources. Le Programme *Bolsa*

Escola (qui fait maintenant partie de *Bolsa Familia*), dans le cadre duquel l'aide sociale est fonction de la scolarisation, a été l'un des mécanismes les mieux intégrés de transfert de ressources du Brésil. Sa mise en œuvre n'a certainement pas été étrangère à la récente augmentation du taux d'inscription scolaire. Des évaluations plus rigoureuses d'un programme similaire mis en œuvre au Mexique (*PROGRESA*, ultérieurement rebaptisé *Oportunidades*) ont fait apparaître que l'effet est maximum vers la fin de la scolarité obligatoire, de sorte qu'il pourrait être bon de verser des allocations plus importantes pour les adolescents que pour les jeunes enfants²⁴. Le fait de lier les transferts de ressources à la scolarisation contribue également à améliorer la distribution du revenu. Au Brésil, comme dans la plupart des pays, il existe en effet une étroite corrélation entre l'accès aux emplois les mieux rémunérés et le niveau d'instruction. Tout aussi important est le fait que la situation au regard des études explique dans une très large mesure l'inégalité des gains entre les groupes ethniques, inégalité qui persiste au Brésil²⁵. Ainsi, les gains horaires moyens sont près de deux fois plus élevés pour les travailleurs blancs que pour les autres, même si l'écart de rémunération lié à la race paraît se réduire au fil des ans, notamment si l'on prend en compte les différences de niveau d'instruction²⁶.

Il est particulièrement urgent d'intégrer programmes sociaux et politiques sociales dans le cas des programmes relatifs à la main-d'œuvre. Ainsi, l'assurance chômage protège les travailleurs du secteur formel en cas de « licenciement injustifié ». Dans la mesure cependant où ces travailleurs ne sont ni les plus pauvres ni les plus vulnérables, l'assurance chômage ne constitue, on l'a vu, qu'un instrument médiocre de protection sociale. Pour tenter de remédier à cette faiblesse, au moins en partie, la durée minimum requise d'exercice d'un emploi formel pour pouvoir prétendre à la prestation a été ramenée de 15 mois à 6 mois au début des années 90, et l'éligibilité a été étendue à certaines catégories, notamment les pêcheurs et les employés de maison, qui risquent davantage de se trouver dans l'économie informelle. De plus, l'assurance chômage pourrait être liée à la participation à des programmes de formation professionnelle et de recherche d'emploi, étant donné que ces programmes sont sous-utilisés et que seul un faible pourcentage des vacances d'emploi proposées sont satisfaites. L'allocation de qualification, accordée aux travailleurs momentanément débauchés mais non licenciés, est particulièrement pertinente à cet égard. Ces travailleurs perçoivent l'indemnité de chômage tout en participant à un programme de formation qualifiante, avant de revenir à leur emploi antérieur²⁷. Il est d'autant plus important de mieux intégrer les programmes de formation de la main-d'œuvre étant donné l'avantage croissant que constitue le niveau d'instruction sur le marché du travail formel. Il est enfin nécessaire d'intensifier les efforts pour mieux intégrer les programmes de formation professionnelle assurés par le gouvernement fédéral (*Programa Nacional de Qualificação*) et ceux des autres organismes, en particulier le système « S ».

Faciliter l'accès aux programmes sociaux tout en améliorant la qualité des services

Dans nombre de cas, l'action menée par les autorités a visé à faciliter l'accès aux services plutôt qu'à en améliorer la qualité. Au niveau de l'enseignement primaire, les politiques actuellement mises en œuvre devraient progressivement privilégier la lutte contre la qualité inégale des services au lieu de faciliter un large accès à l'enseignement, objectif qui n'a jusqu'à présent guère donné de résultats satisfaisants. Le fait que 60 % des ressources versées par l'intermédiaire du FUNDEF soient destinés à la rémunération des enseignants peut déjà être considéré comme un pas dans le sens de l'amélioration de la qualité, des salaires plus généreux renforçant l'attrait de la profession. Les investissements

relatifs à la formation d'enseignants sont une autre mesure importante pour améliorer la qualité de l'enseignement²⁸. Néanmoins, dans l'enseignement secondaire du deuxième cycle, la faiblesse des taux d'inscription pourrait tenir dans une large mesure à l'accès limité aux services. Il est donc important d'aider les enfants, notamment les plus démunis, à suivre le deuxième cycle du secondaire étant donné le rôle de l'éducation dans la lutte contre les inégalités de revenu, ainsi que l'avantage que confèrent les études sur le marché du travail. À cet effet, étant donné le rôle joué par le FUNDEF dans l'élévation des taux d'inscription dans l'enseignement primaire et le premier cycle du secondaire, et compte tenu de ce que les inscriptions dans le deuxième cycle du secondaire restent relativement faibles, l'extension du champ d'activité du FUNDEF au deuxième cycle du secondaire, actuellement envisagée, pourrait être plus activement étudiée.

La fourniture des services de santé pourrait également être rendue plus efficiente. Les crédits fédéraux sont actuellement acheminés aux municipalités dans le cadre de plus de 70 programmes et mécanismes de paiement, en fonction des coûts de fourniture, de la couverture du réseau SUS, ou de la population. Les gestionnaires locaux des établissements de soins n'ont guère d'autonomie pour ce qui est des effectifs, des rémunérations, du financement et de l'utilisation des technologies²⁹. À cet égard, les initiatives récemment prises pour améliorer les résultats du SUS pourraient être renforcées et élargies, notamment en durcissant les conditions d'agrément des hôpitaux, en ajustant les taux de remboursement des soins publics et privés, et en améliorant les systèmes publics de remboursement. Ces initiatives auront probablement des effets, mais des réformes plus vastes seront sans doute nécessaires si l'on veut sensiblement améliorer l'efficacité globale du système. En particulier, on pourrait mettre en place plus systématiquement des systèmes de gestion en fonction des résultats, fixant notamment des objectifs et des priorités, et les programmes d'agrément des hôpitaux pourraient être unifiés et élargis. Des efforts visant à inciter les médecins de famille à jouer le rôle que l'on attend d'eux, c'est-à-dire à orienter les patients vers des services plus complexes, à réduire le nombre de séjours en hôpital et de services d'urgence et à développer les services de soins de base, iraient également dans ce sens. Enfin, on pourrait mettre en place un système normalisé d'information pour permettre le suivi des performances des gestionnaires et des établissements, grâce notamment à des informations sur les listes d'attente et la qualité des services en général.

Veiller à ce que les choix financiers respectent la flexibilité budgétaire

Il est absolument essentiel de veiller à ce que le financement des services sociaux soit compatible avec la flexibilité budgétaire. Comme on l'a vu au chapitre 1, les planchers fixés pour les dépenses afin de parer au risque de moins-values de recettes et d'éviter, par là même, des ruptures dans la fourniture des services, n'ont obtenu que des résultats mitigés. S'il semble bien que l'adoption de niveaux minimums de dépenses par habitant dans le secteur des soins préventifs, et par élève dans l'enseignement primaire, soit allée de pair avec une amélioration des indicateurs sociaux, il est peu probable que des objectifs globaux de dépenses, comme ceux prévus dans le cas des soins de santé à la suite de l'amendement constitutionnel de 2000, seraient aussi efficaces par rapport à leur coût. Il serait souhaitable d'examiner ces dispositions au cas par cas pour mettre en lumière les initiatives positives et évaluer les avantages de cette méthode de financement, comparativement aux coûts qu'elle entraîne en matière de rigidité du budget d'ensemble.

Notes

1. Voir OCDE (2001) ainsi que de Mello (2000a) et Banque mondiale (2000a, 2003a, 2003b) pour des informations de base sur les dépenses et les politiques sociales au Brésil.
2. Voir Afonso et de Mello (2002), pour plus d'informations.
3. Voir chapitre premier et de Mello (2000b), pour plus d'informations.
4. En particulier, près de 56 % des étudiants sont en-dessous du niveau 1, le plus faible niveau de performance, contre 50 % environ au Chili, 44 % en Argentine et au Mexique et 80 % au Pérou. Moins de 1 % des étudiants atteignent le niveau de performance le plus élevé par rapport à une moyenne pour l'OCDE d'environ 10 %. Voir OCDE (2003a) pour plus d'informations.
5. Voir Baldacci, Guin-Siu et de Mello (2002), pour des données empiriques concernant les pays développés et les pays en développement. Les recherches récentes donnent aussi à penser qu'il existe une relation positive entre les dépenses publiques au titre des soins de santé et la mortalité prématurée dans un échantillon de pays de l'OCDE (Or, 2000). En général, le lien entre les dépenses publiques et les résultats sociaux est plus prononcé dans l'éducation (Flug, Spilimbergo et Watchenheim, 1998).
6. Voir, par exemple, Bourguignon (2002) et CEPAL (2003), pour plus d'informations.
7. Compte tenu du seuil de pauvreté retenu par l'IPEA (ministère du Plan et du Budget), et sachant qu'environ 31 % de la population se situe en dessous de ce seuil et que le revenu moyen de ce groupe est inférieur de 13 % au seuil de pauvreté, le déficit moyen de revenu d'un individu pauvre était d'environ 660 BRL par an en 2002. Le déficit total de revenu des individus se situant, selon les estimations, en deçà du seuil de pauvreté représente donc environ 2,7 % du PIB. Ces calculs sont fondés sur un seuil de pauvreté constant en termes réels, mais le seuil de pauvreté lui-même peut varier au fil du temps.
8. La couverture de l'assurance sociale a été étendue dans les années 90 aux travailleurs ruraux des deux sexes même s'ils n'ont pas acquitté de cotisations de sécurité sociale. Pour demander cette couverture, il faut fournir la preuve de 15 années de travail dans une exploitation agricole ou dans d'autres activités rurales. Cela ouvre droit à une pension minimum à l'âge de 60 ans (hommes) ou de 55 ans (femmes) ainsi qu'à d'autres prestations (par exemple, invalidité, maternité, accidents du travail). Ces allocations sont aujourd'hui versées à près de 7 millions de travailleurs ruraux.
9. Avec les hôpitaux publics et les dispensaires, ces hôpitaux privés financés par le secteur public constituent le système national de santé (*Sistema Único de Saúde*, SUS). Financé par des impôts généraux et des impôts spécialement affectés, le SUS assure à tous les résidents un accès universel aux soins primaires, aux soins secondaires et aux soins complexes. Le SUS a été créé par la constitution de 1988, qui a consolidé les programmes existants de santé publique et a étendu la couverture à l'ensemble de la population. Le système est géré de façon décentralisée. Le SUS représente environ la moitié des dépenses publiques totales au titre des soins de santé. Voir OCDE (2001), pour plus d'informations.
10. Ces taux globaux d'incidence masquent des différences régionales. Les données empiriques sont peu nombreuses mais, par exemple, Soares (1999) montre que près d'un tiers des pensions publiques bénéficient au quintile de revenu le plus faible dans la région métropolitaine de São Paulo, contre près d'un cinquième allant au quintile le plus élevé.
11. D'après l'enquête nationale sur les ménages de 2001 (PNAD).
12. Voir Gill, Packard et Yermo (2004), pour plus d'informations. On peut aussi se référer à Barros, Mendonça et Santos (1999), qui estiment que les pensions et les prestations de sécurité sociale représentent près de 60 % du revenu par habitant des ménages dans le cas des individus pauvres du groupe des plus de 60 ans, contre près de 47 % pour les non-pauvres du même groupe d'âge.
13. Voir Banque mondiale (2000b) et Schwarzer et Querino (2002), pour plus d'informations.
14. Voir Morley (2003) et Carvalho (2001), pour plus d'informations.
15. Les pensions du secteur privé représentaient en moyenne moins de deux fois le salaire minimum dans la deuxième moitié des années 90, alors que les pensions du secteur public dans la branche exécutive des administrations fédérales étaient en moyenne 7 fois plus élevées. Voir de Mello (2000b), pour plus d'informations.
16. Voir ministère des Finances (2003), pour un examen plus approfondi.
17. Voir Service des recettes fédérales (2001), pour plus d'informations.

18. Une grande partie de la législation du travail semble être pour l'essentiel respectée dans les secteurs formels et informels; la majeure partie des salariés de ces deux secteurs travaillent environ 44 heures par semaine et les formalités administratives sont souvent semblables dans les deux cas. La législation sur le salaire minimum pourrait même avoir une incidence plus forte sur la fixation des salaires et sur le chômage dans le secteur informel, où les rémunérations sont moins élevées.
19. Dans le taux de cotisation des employeurs entrent 20 % pour l'assurance sociale, 8,5 % pour le FGTS (y compris une majoration de 0,5 point de pourcentage introduite en 2001) et des charges pour financer plusieurs institutions spécialisées (notamment le système « S » qui couvre les besoins de financement dans les domaines de la formation de la main-d'œuvre, de l'éducation, de l'aide aux petites entreprises et du développement agricole). Les autres charges sociales sont assises sur le chiffre d'affaires. C'est notamment le cas de l'assurance chômage et des services d'emploi. Le taux de cotisation des salariés à l'assurance sociale est de 7,65 % pour les gains représentant jusqu'à trois fois le salaire minimum, de 9 % pour les gains se situant entre 3 fois et 5 fois le salaire minimum et de 11 % pour les gains se situant entre 5 et 10 fois le salaire minimum.
20. La couverture de l'assurance maladie privée est relativement faible au Brésil, n'intéressant que 25 % environ de la population, contre environ un tiers en moyenne dans la zone de l'OCDE. L'accès à l'assurance maladie privée est beaucoup plus facile pour les plus nantis : 75 % des ménages détenteurs de ces contrats ont un revenu représentant plus de cinq fois le salaire minimum, 95 % d'entre eux vivant dans les zones urbaines, essentiellement dans le Sud et le Sud-Est du pays.
21. En principe, les médicaments sont fournis gratuitement par le SUS, mais dans la pratique la plupart des produits pharmaceutiques sont achetés à titre privé, ce qui fait peser une charge disproportionnée sur les pauvres. Pour faire face à ce problème, une politique intitulée *Política de Assistência Farmacêutica* est mise en œuvre afin notamment d'assurer, dans le cadre du Programme national de base pour les pharmacies, l'approvisionnement des municipalités comptant moins de 21 000 habitants en produits pharmaceutiques généraux. Les autres initiatives dans ce domaine sont notamment le Programme de médicaments génériques, qui vise à encourager la production nationale de ces médicaments et le programme *Farmácia Popular*, établi en 2004, afin de fournir un petit nombre de produits pharmaceutiques à bas prix aux individus et aux ménages à faible revenu.
22. La thérapie antirétrovirale est financée par le gouvernement depuis 1997. Le Brésil produit maintenant sept des 14 médicaments distribués à près de 115 000 patients, ce qui a contribué à une baisse de 50 % du nombre de décès liés au VIH/sida depuis 1996.
23. Lancé en 2000, le Programme *Alvorada* met l'accent sur les politiques sociales et sur les dépenses publiques concernant les programmes existants, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et de la garantie de ressources dans les États et les municipalités où les indices de développement humain sont inférieurs à la médiane nationale.
24. Pour plus d'information, voir Attanasio *et al.* (2001).
25. Sur la base du recensement de 2000, les quelque 45 % de la population qui se déclarent « non blancs » constituent environ les deux tiers de la population du nord et du nord-est du pays, la moitié de la population du centre ouest, et plus d'un tiers de la population du sud-est, mais seulement 15 % de la population du sud.
26. Selon des éléments d'observation étudiés par Bourgignon, Ferreira et Menendez (2003) dans le cadre d'une comparaison des cohortes d'âge, le préjudice lié au fait d'être « non blanc » pourrait lentement s'atténuer, comme le donne à penser le moindre impact sur les rémunérations des travailleurs nés pendant les années 60 et 70 par rapport à ceux nés dans les années 40. De même, les études ont une incidence positive sur les rémunérations de pratiquement tous les groupes sociaux, moins cependant pour les femmes que pour les hommes, et cette incidence se renforce avec l'âge (utilisé comme variable représentative de l'expérience). Le niveau d'instruction des parents est un autre facteur déterminant, qui affecte les rémunérations à la fois indirectement, par le biais du choix des études, et plus directement, en favorisant le succès de leurs enfants sur le marché du travail. On trouvera également plus d'informations dans Martins (2004).
27. Le SINE (Service national de l'emploi) est le principal organisme responsable des programmes de placement. Depuis 1990, les syndicats interviennent également dans ce domaine. Le taux de placement du SINE a été stable, aux alentours de 50 %, depuis la seconde moitié des années 90. Le pourcentage de vacances d'emploi pourvues par l'intermédiaire du SINE dans le nombre total de vacances d'emploi pourvues (selon le CAGED) est passé de 2 à 9 % pendant la même période. Comparativement aux chiffres internationaux, ces résultats demeurent néanmoins faibles.

28. Il y a lieu de signaler à cet égard le programme FUNDESCOLA III qui vise à élever les taux d'achèvement des études au niveau du primaire, d'améliorer la qualité, de fixer des normes minimales, et de remplacer les professeurs non diplômés par des professeurs diplômés. Il existe également d'autres programmes de formation d'enseignants, tels que *Rede Nacional de Formação et Pró-Formação*.
29. À l'échelle nationale, il existe une surcapacité de lits et de services diagnostiques complexes, une surreprésentation de patients présentant des pathologies qui pourraient être traitées par des soins primaires, et des remboursements sans rapport avec les coûts. On trouvera plus d'informations dans Banque mondiale (2003b).

Bibliographie

- Afonso, J.R. et L. de Mello (2002), « Brazil: An Evolving Federation », dans *Managing Fiscal Decentralization*, publié par E. Ahmad et V. Tanzi, Routledge, Londres.
- Amadeo, E. et J.M. Camargo (1996), « Instituições e Mercado de Trabalho no Brasil », dans J.M. Camargo, *Flexibilidade do Mercado de Trabalho no Brasil*, FGV Editora, Rio de Janeiro.
- Amadeo, E., I. Gill et M.C. Neri (2000), « *The Pressure Points in Labour Legislation*, Fundação Getúlio Vargas », document non publié, Rio de Janeiro.
- Attanasio, O., C. Meghir et A. Santiago (2001), « Education Choices in Mexico: Using a Structural Model and a Randomized Experiment to Evaluate PROGRESA », *EDePo Working Paper*, n° 04/04, Institute for Fiscal Studies, Londres.
- Baldacci, E., M.T. Guin-Siu et L. de Mello (2002), « More on the Effectiveness of Public Spending on Health Care and Education: A Covariance Structure Model », *IMF Working Paper*, n° WP/02/90, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- Banque mondiale (2000a), *Brazil: Selected Issues in Social Protection*, World Bank Report 20054-BR, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2000b), *Attacking Brazil's Poverty: A Framework for Sustainable Poverty Reduction – With a Focus on Urban Areas*, World Bank Report 20475-BR, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2002), *Proceedings of Workshop on Conditional Cash Transfer Programs: Operational Experiences*, Puebla, Mexique, 29 avril-1^{er} mai.
- Banque mondiale (2003a), *The Quality of Public Expenditures in Brazil*, World Bank Report, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2003b), *Brazil: Equitable, Competitive and Sustainable – Contributions for Debate*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2004a), *Brazil – Bolsa-Família Project*, document d'évaluation du projet, Banque mondiale, Washington, DC.
- Banque mondiale (2004b), *Doing Business*, Banque mondiale, Washington, DC.
- Barros, R.P., C.H. Corseuil et M. Foguel (2000), « Os Incentivos Adversos e a Focalização dos Programas de Proteção ao Trabalhador no Brasil », IPEA, document non publié, Rio de Janeiro.
- Barros, R.P., R. Mendonça et D. Santos (1999), « Incidência e Natureza da Pobreza entre Idosos no Brasil », *Working Paper*, n° 686, IPEA, Brasília.
- Bourguignon, F. (2002), « The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods », dans Eichler et Turnovsky (éd.), *Growth and Inequality*, MIT Press, Cambridge, MA.
- Bourguignon, F., H.G. Ferreira et M. Menéndez (2003), « Inequality of Outcomes and Inequality of Opportunities in Brazil », *Working Paper*, n° 3174, Banque mondiale, Washington, DC.
- Camargo, J.P., M. Neri et M. Reis (2000), « Mercado de Trabalho nos Anos 90 : Fatos Estilizados e Interpretações », *IPEA Working Paper*, n° 743, IPEA, Brasília.
- Carvalho, V.P. (2001), « Amazônia Cidadã : A Previdência Social na Região Norte do Brasil », *Informe de Previdência Social*, vol. 13, ministère de la Sécurité sociale, Brasília.
- Chahad, J.P. et M.C. Cacciamali (2003), « Introdução », dans J. Chahad et M.C. Cacciamali (éd.), *Mercado de Trabalho no Brasil, Novas Práticas Trabalhistas, Negociações Coletivas e Direitos Fundamentais no Trabalho*, Editora LTR, São Paulo.

- de Beer, P.T., J.C. Vrooman et J.M.W. Schut (2001), « Measuring Welfare State Performance: Three or Two Worlds of Welfare Capitalism? », *Luxemburg Income Study Working Paper*, n° 276, Centre for the Study of Population, Poverty and Public Policy, Differdange, Luxembourg.
- de Mello, L.R. (2000a), « Social Spending in Brazil: Education and Health Care », *Brazil: Selected Issues and Statistical Appendix*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- de Mello, L.R. (2000b), « Social Spending in Brazil: Recent Trends in Social Assistance », *Brazil: Selected Issues and Statistical Appendix*, Fonds monétaire international, Washington, DC.
- ECLAC (2003), *Hacia el Objetivo del Milenio de Reducir la Pobreza en América Latina y el Caribe*, ECLAC, Santiago.
- Flug, K., A. Spilimbergo et E. Wachtenheim (1998), « Investment in Education: Do Economic Volatility and Credit Constraints Matter? », *Journal of Development Economics*, vol. 55, n° 2, pp. 465-81.
- Gill, I.S., T. Packard, et J. Yermo (éd.) (2004), *Keeping the Promise of Old Age Income Security in Latin America*, Banque mondiale, Washington, DC, www.worldbank.org/lacpensionsconf.
- Gonzaga, G. (2003), « Labour Turnover and Labour Legislation in Brazil », *Economía*, vol. 4, n° 1, pp. 165-222.
- Immerovoll, H., H. Levy, J.R. Nogueira, C. O'Donoghue et R.B. de Siqueira (2003), « Simulating Brazil's Tax-Benefit System Using BRAHMS, the Brazilian Household Micro-simulation Model », *Annals of the XXXI Encontro Nacional de Economia (ANPEC)*, Porto Seguro.
- Larkin, C. (2001), « The Effects of Taxes and Benefits on Household Income, 1999-2000 », *Economic Trends*, n° 569, Office for National Statistics, Londres.
- Lemos, S. (2004), « The Effects of the Minimum Wage in the Formal and Informal Sectors in Brazil », *IZA Discussion Paper*, n° 1089, Institute for the Study of Labour, Bonn.
- Martins, R.B. (2004), « Desigualdades Raciais e Políticas de Inclusão Social : Um Sumário da Experiência Brasileira », *Série Políticas Sociais*, n° 82, CEPAL, Santiago.
- Ministère de l'Éducation (2003), *Relatório Sobre a Fixação do Valor Mínimo Nacional por Aluno/ano*, ministère de l'Éducation, Brasília.
- Ministère des Finances (2003), *Gasto Social do Governo Central, 2001 e 2002*, Ministère des Finances, Brasília.
- Morley, S. (2003), *Reducing Poverty in Brazil: Lessons Learned and Challenges for the Future*, Boston Institute for Developing Economies, Boston, MA.
- OCDE (1999), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (2001), *Étude économique du Brésil*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003a), *Literacy Skills for the World of Tomorrow - Further results from PISA 2000*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Étude économique du Mexique*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003c), *Étude économique du Chili*, OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), Version préliminaire de la base de données de l'OCDE sur les dépenses sociales, OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- Or, Z. (2000), « Déterminants de la performance des pays industrialisés en matière de santé : une analyse temporelle transversale », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30.
- Paiva, L.H. (2004), « Revendo o Crescimento da Informalidade e de Sua Dimensão Previdenciária à Luz dos Dados da PNAD », *Mercado de Trabalho*, n° 23, Mai.
- Ramos, C.A. (1999), « Impacto Distributivo dos Gastos Sociais n° Mercado de Trabalho », in *Gasto Social: O IPEA Debate*, IPEA, Brasília.
- Rawlings, L.B. et G.M. Rubio (2003), « Evaluation the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America », *Policy Research Working Paper*, n° 3119, Banque mondiale, Washington, DC.
- Reis, J.G. et R. Rocha (2004), *Social Policy in Brazil: Recent Trends and Selected Items of a Policy Agenda*, Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Rio de Janeiro.
- Schwartzter, H. et A.C. Querino (2002), « Benefícios sociais e pobreza : programas não-contributivos da seguridade social brasileira », *IPEA Discussion Paper*, n° 929, IPEA, Brasília.
- Secretaria de receita federal (2001), « Considerações sobre o Imposto de Renda da Pessoa Física no Brasil », *Discussion Paper*, n° 14, Secretaria de receita federal, Brasília.
- Soares, M.C. (1999), « A Mensuração do Impacto Distributivo do Gasto Social : Um Estudo para a Região Metropolitana de São Paulo », *IPEA Discussion Paper*, n° 643, IPEA, Brasília.

ANNEXE 4.A1

Le travail informel : fiscalité et législation relative à la protection de l'emploi

Le travail informel se développe

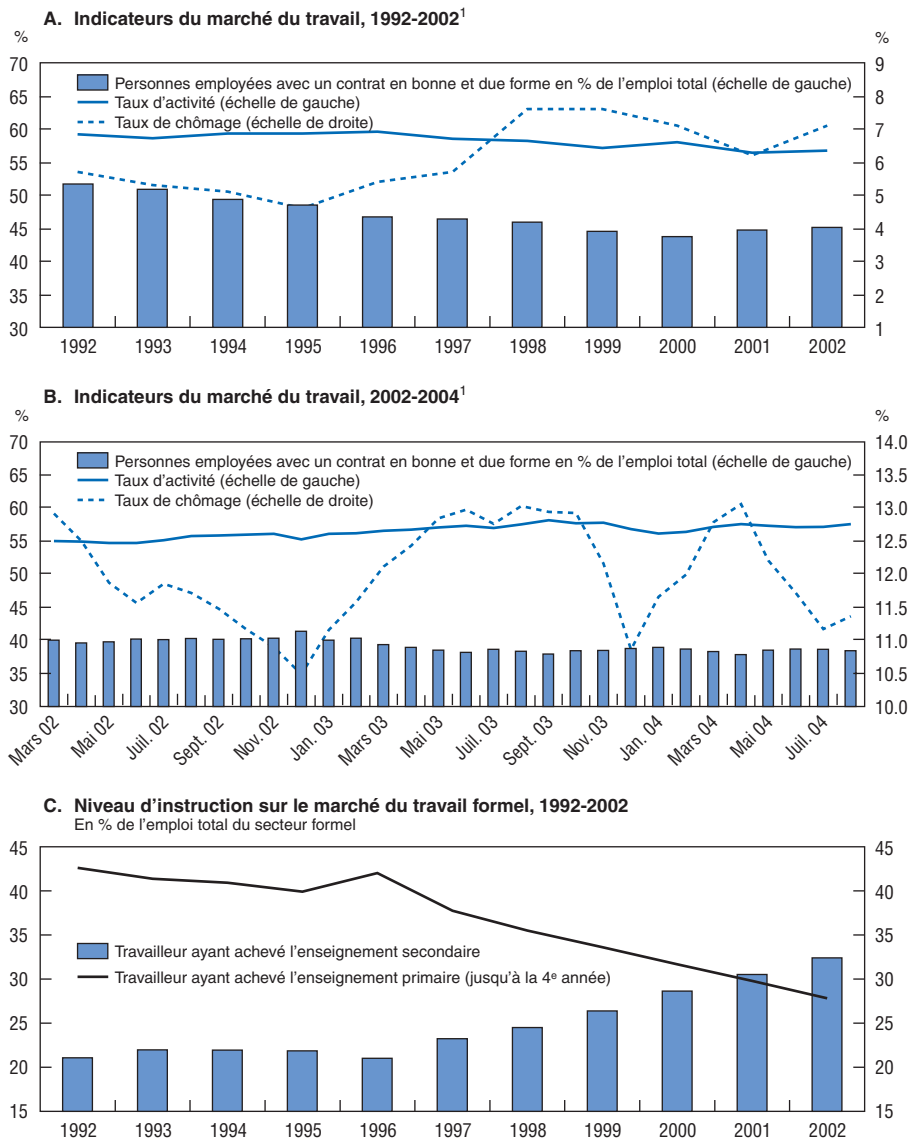
La progression du chômage officiellement recensé au cours des dernières années, et notamment avant 2002, s'est accompagnée d'un développement du travail informel (graphique 4.A1.1)¹. La raison en est que les pertes d'emplois formels dans les grandes agglomérations – imputables, au moins en partie, à l'expansion du secteur des services au détriment des industries manufacturières – n'ont pas été totalement compensées par des créations d'emplois formels ailleurs. Ces tendances doivent cependant être analysées avec prudence en raison des profondes différences des méthodes utilisées pour les grandes enquêtes brésiliennes concernant le marché du travail, différences qui conduisent souvent à des interprétations contradictoires². Quoi qu'il en soit, le développement du travail informel a aggravé la vulnérabilité de certains groupes sociaux. La demande de main-d'œuvre formelle s'est déplacée vers des travailleurs plus qualifiés, soulignant ainsi la nécessité d'accorder une plus large place au développement du capital humain dans les politiques sociales. Près de 70 % des chômeurs ont un faible niveau d'instruction, les employeurs étant prêts à rémunérer de mieux en mieux les travailleurs ayant fait des études plus longues. Dans les grandes zones urbaines, à l'instar de ce que l'on observe dans les autres pays, des études secondaires du deuxième cycle et des connaissances informatiques de base sont des conditions essentielles, même pour des travaux de routine ou d'exécution. La rotation des emplois est également forte dans le secteur informel, ce qui crée des contre-incitations à investir suffisamment pour acquérir des connaissances liées à l'exercice d'un emploi spécifique.

Évaluation de la rigidité de la législation relative à la protection de l'emploi

Sur la base d'un indicateur construit par l'OCDE (la méthode utilisée est décrite plus loin), la rigidité de la législation brésilienne sur la protection de l'emploi est comparable à la moyenne de l'OCDE (tableau 4.A1.1)³. Ceci tient à la conjonction d'une rigidité inférieure à la moyenne pour les contrats ordinaires et d'une rigidité supérieure à la moyenne pour les contrats de durée déterminée et les contrats d'intérim. La législation brésilienne comporte relativement peu de restrictions, sur le plan des procédures et de la pratique, au licenciement des travailleurs ayant des contrats de durée indéterminée. Le Brésil témoigne d'une plus grande flexibilité que la plupart des pays de l'OCDE en ce qui concerne les licenciements collectifs, en n'imposant aucune contrainte supplémentaire dans les cas de

Graphique 4.A1.1. Évolution du marché du travail

En %



1. En raison d'un changement de méthode en 2002, ces indicateurs ne sont pas comparables dans le temps.
Source : Enquête mensuelle sur l'emploi (PME), IBGE; ministère du Travail; IPEA, ministère du Plan et du Budget.

ce type autres que celles qui s'appliquent aux licenciements individuels. Les licenciements sont donc moins coûteux pour les employeurs au Brésil que dans beaucoup de pays d'Europe et d'Amérique latine, même s'ils sont plus onéreux qu'en Amérique du Nord ou qu'au Royaume-Uni.

Au Brésil, les licenciements sont couramment qualifiés d'« abusifs » dans la terminologie juridique⁴. La raison en est la législation relative aux indemnités de licenciement (FGTS). Celles-ci sont en effet financées par une cotisation sur la masse salariale que les employeurs doivent verser à un fonds, qu'ils procèdent ou non à des licenciements. En cas de licenciement abusif (« *sem justa causa* »), le travailleur reçoit les sommes ainsi constituées, que l'employeur doit compléter par une indemnité supplémentaire. Bien que cette disposition incite

Tableau 4.A1.1. Rigidité de la législation relative à la protection de l'emploi dans les pays de l'OCDE, au Brésil et au Chili, 2003¹

Résultats (0-6), pays classés en fonction de la rigidité globale, de la plus faible à la plus forte

	Annulation de contrats de durée indéterminée				Licenciements collectifs (procédures supplémentaires)	Emplois temporaires ⁴	Résultat global ⁵
	Lourdeurs des procédures ²	Préavis et indemnité de licenciement	Difficulté de procéder à un licenciement ³	Moyenne			
États-Unis	0.0	0.0	0.5	0.2	2.9	0.3	0.7
Royaume-Uni	1.0	1.1	1.3	1.1	2.5	0.4	1.0
Canada	1.0	1.0	2.0	1.3	2.9	0.3	1.1
Nouvelle-Zélande	2.0	0.4	2.7	1.7	0.4	1.3	1.3
Irlande	2.0	0.8	2.0	1.6	2.4	0.6	1.3
Australie	1.5	1.0	2.0	1.5	2.9	0.9	1.5
Suisse	0.5	1.5	1.5	1.2	3.9	1.1	1.6
Hongrie	1.5	1.8	2.5	1.9	2.9	1.1	1.7
Chili	1.0	2.8	3.3	2.3	0.0	2.0	1.8
Japon	2.0	1.8	3.5	2.4	1.5	1.3	1.8
Danemark	1.0	1.9	1.5	1.5	3.9	1.4	1.8
République tchèque	3.5	2.7	3.8	3.3	2.1	0.5	1.9
Corée	3.3	0.9	3.0	2.4	1.9	1.7	2.0
République slovaque	5.0	2.7	2.8	3.5	2.5	0.4	2.0
Finlande	2.8	1.0	2.8	2.2	2.6	1.9	2.1
Pologne	3.0	1.4	2.3	2.2	4.1	1.3	2.1
Autriche	2.5	0.9	3.8	2.4	3.3	1.5	2.2
Brésil	0.0	2.2	2.0	1.4	0.0	3.9	2.2
Pays-Bas	4.0	1.9	3.3	3.1	3.0	1.2	2.3
Italie	1.5	0.6	3.3	1.8	4.9	2.1	2.4
Allemagne	3.5	1.3	3.3	2.7	3.8	1.8	2.5
Belgique	1.0	2.4	1.8	1.7	4.1	2.6	2.5
Norvège	2.0	1.0	3.8	2.3	2.9	2.9	2.6
Suède	3.0	1.6	4.0	2.9	4.5	1.6	2.6
France	2.5	1.9	3.0	2.5	2.1	3.6	2.9
Grèce	2.0	2.2	3.0	2.4	3.3	3.3	2.9
Espagne	2.0	2.6	3.3	2.6	3.1	3.5	3.1
Mexique	1.0	2.1	3.7	2.3	3.8	4.0	3.2
Turquie	2.0	3.4	2.3	2.6	2.4	4.9	3.5
Portugal	3.5	5.0	4.3	4.3	3.6	2.8	3.5
Moyenne OCDE	2.2	1.7	2.7	2.2	3.0	1.8	2.2

1. Se réfère à l'état de la législation en 2003 pour tous les pays et en 2004 pour le Brésil.

2. Procédures et retards avant le préavis.

3. Raisons valables, période probatoire éventuelle avant que les nouveaux travailleurs embauchés bénéficient de la protection, dédommagement en cas de licenciement injustifié, possibilité de réintégration.

4. Contrats de durée déterminée et agences de travail temporaire. Pour le Chili et le Mexique, les résultats estimés pour les contrats de durée déterminée sont censés s'appliquer également aux agences de travail temporaire.

5. Coefficients de pondération utilisés : contrats à durée indéterminée, 5/12; licenciements collectifs, 2/12; emplois temporaires, 5/12.

Source : OCDE (2004b), OCDE (2003c) et annexe 4.A1.

financièrement les employeurs à éviter les licenciements, d'autres caractéristiques du système peuvent avoir l'effet opposé. En particulier, la conjonction d'un taux de rendement des actifs du fonds inférieur au taux du marché et les possibilités limitées de retrait peuvent inciter les travailleurs à accepter, voire provoquer, leur licenciement afin de retirer leur solde du fonds⁵. Cette pratique explique, semble-t-il, la tendance observée à déclarer les départs volontaires comme « licenciements abusifs », et elle est probablement l'un des multiples facteurs expliquant le taux élevé de départs.

Cela étant, la possibilité de réformer le FGTS devrait être envisagée dans le contexte de l'assurance chômage versée par l'intermédiaire du FAT, qui couvre également les travailleurs du secteur formel. L'expérience des pays de l'OCDE montre que l'assurance chômage est préférable aux indemnités de licenciement parce qu'elle peut être combinée à des mesures plus efficaces pour favoriser le réemploi, bien que les comptes d'épargne du FGTS aient à certains égards des aspects souhaitables et non créateurs de distorsion. De même, il peut être difficile de surveiller et de faire respecter l'obligation juridique de recherche d'emploi pour pouvoir prétendre à l'assurance chômage, notamment lorsque beaucoup de chômeurs ont des emplois informels et lorsque le service public de l'emploi n'a que peu d'emplois formels à proposer.

Qui plus est, la période probatoire pendant laquelle les salariés ne sont pas totalement couverts par les dispositions de la législation relative à la protection de l'emploi et ne peuvent déposer plainte pour licenciement abusif est relativement courte, et la loi prévoit des possibilités de réintégration. Les principales sources de rigidité au Brésil, mesurées par la méthode de calcul de l'OCDE, sont les restrictions imposées aux contrats de travail de durée déterminée et aux contrats d'intérim. Les contrats de durée déterminée font l'objet de plusieurs restrictions, notamment l'approbation syndicale, et leur durée est limitée à 24 mois. Les agences d'intérim ne peuvent placer les travailleurs pour une durée supérieure à trois mois. Les restrictions concernant les contrats de durée déterminée et les contrats d'intérim semblent décourager le recours à des contrats formels pour les emplois de ce type, comme en témoigne le fait que les emplois de courte durée sont souvent informels. Il importe également de noter qu'une évaluation plus complète de l'incidence sur l'économie de la législation relative à la protection de l'emploi demeure difficile, en raison de la relative aisance avec laquelle les entreprises peuvent exercer de manière informelle leurs activités, à la différence de beaucoup de pays de l'OCDE.

L'ampleur du travail informel ne permet guère de cibler les dépenses publiques sur les programmes de protection de l'emploi. En raison de la brièveté et de la forte rotation des emplois occupés, les comptes FGTS sont généralement peu élevés pour les travailleurs à faible revenu qui ne peuvent souvent aussi bénéficier de l'assurance chômage⁶. En conséquence, l'assurance chômage et la prime de salaire pourraient finir par intéresser davantage les personnes autres que les pauvres, ces derniers n'ayant généralement pas de contrat de travail formel⁷. D'autres programmes, tels que les aides alimentaires, les créations d'emplois et la formation, seraient mieux ciblés vers les travailleurs à faible revenu. On a fait valoir que l'impact du programme d'aide alimentaire pour les travailleurs s'était amélioré à la suite de son extension aux petites entreprises où la rémunération de la main-d'œuvre est généralement plus faible.

Calcul des résultats concernant la législation sur la protection de l'emploi

Le Secrétariat a construit un indicateur de la rigidité de la législation relative à la protection de l'emploi (LPE) en s'attachant principalement aux dispositions juridiques qui s'appliquent à l'emploi normal et au travail temporaire dans les pays de l'OCDE. Les indicateurs de départ, établis sur la base de la législation en vigueur en 1998, ont été recalculés pour tenir compte des modifications apportées aux réglementations pendant la période 1998-2003⁸. À l'extérieur de la zone de l'OCDE, des estimations de la rigidité de la législation sur la protection de l'emploi établies suivant cette méthode sont également

disponibles pour le Chili. Les estimations concernant le Brésil, analysées dans le corps du texte, sont fondées sur les réponses des autorités brésiliennes à un questionnaire type (ci-après).

L'indicateur LPE va de 0 à 6, « 0 » correspondant au niveau de rigidité le plus faible et « 6 » au plus élevé. L'établissement des chiffres est essentiellement fondé sur la législation du travail, mais tente aussi de prendre en compte les pratiques judiciaires et les interprétations faites par les tribunaux des dispositions juridiques et contractuelles. Sur la base des informations fournies par les différents pays sur leur législation, une procédure en plusieurs étapes est utilisée pour calculer des indicateurs synthétiques cardinaux de la rigidité de la LPE tenant compte des comparaisons internationales. Le système d'indicateurs LPE revêt la forme d'une pyramide comportant 22 indicateurs détaillés à la base et un indicateur unique au sommet. Dans un premier temps, les 22 indicateurs détaillés, exprimés en unités différentes (par exemple, temps, scores sur une échelle ordinale, etc.) sont convertis en scores cardinaux allant de 0 à 6. Ces scores sont ensuite pondérés pour calculer trois séries d'indicateurs résumant les réglementations concernant i) les contrats permanents; ii) les contrats temporaires; et iii) les licenciements collectifs. Enfin, un indicateur global est calculé pour chaque pays sur la base des trois sous-groupes, le coefficient de pondération attribué aux licenciements collectifs étant plus faible que celui des deux autres composantes. La raison en est que les licenciements collectifs ne constituent qu'une protection supplémentaire de l'emploi par rapport aux réglementations relatives aux licenciements individuels, protection limitée dans la plupart des pays.

Réponses au questionnaire sur la législation relative à la protection de l'emploi

La présente annexe rend compte des réponses fournies par les autorités brésiliennes aux questionnaires utilisés pour calculer l'indicateur synthétique de la LPE, reflétant l'état de la législation en août 2004.

Éléments de la LPE	Description
1. Procédures de notification	Notification verbale ou écrite.
2. Délai à respecter avant que le préavis entre en vigueur	Une fois le préavis notifié, le licenciement prend effet à l'expiration de la période prévue. Si l'employeur reconsidère le licenciement avant la fin de la période de préavis, le travailleur peut accepter ou rejeter cette décision. Si le travailleur accepte que sa situation soit réexaminée ou continue de travailler après la fin de la période de préavis, le contrat de travail reste en vigueur comme si aucun préavis n'avait été notifié.
3. Préavis/ancienneté	Préavis d'au moins 8 jours pour les travailleurs payés sur une base hebdomadaire ou 30 jours pour ceux payés tous les 15 jours ou tous les mois ou pour ceux qui ont travaillé dans l'entreprise pendant plus de 12 mois.
4. Indemnités de licenciement/ancienneté	En cas de licenciement « abusif » (<i>sem justa causa</i>), les travailleurs du secteur privé ont droit à une indemnité (<i>multa</i>) égale à 40 % du montant total du dépôt effectué à leur nom au <i>Fundo de Garantia por Tempo de Serviço</i> (FGTS). Pour constituer ce fonds, l'employeur dépose 8 % des gains mensuels du salarié sur un compte d'épargne au nom du salarié. Cette indemnité est versée en sus des sommes déposées au compte du salarié au FGTS pendant la durée du contrat de travail. On notera que ceci ne joue qu'à partir du quatrième mois du contrat de travail, les trois premiers mois étant considérés, bien que cela ne soit pas précisé dans la législation, comme une période probatoire.
5. Définition du licenciement justifié ou abusif	Les cas suivants constituent des motifs de licenciement justifié (<i>com justa causa</i>) : i) malversations; ii) conduite immorale ou mauvaise conduite; iii) exercice régulier d'une activité par le travailleur pour son compte propre ou pour le compte d'une autre personne, sans l'autorisation de l'employeur, activité qui concurrence l'employeur ou qui lui porte préjudice; iv) condamnation pénale, à moins que la sentence ait été suspendue; v) négligence; vi) ivresse habituelle ou dans l'entreprise; vii) divulgation d'informations confidentielles touchant l'entreprise; viii) manquement à la discipline ou insubordination; ix) abandon de l'emploi; x) agression physique ou verbale sur le lieu de travail sauf en cas de légitime défense ou pour la défense de tiers; xi) agression physique ou verbale contre l'employeur ou un supérieur sauf en cas de légitime défense ou pour la défense de tiers; xii) pratique régulière de jeux de hasard. Les actes préjudiciables à la sécurité nationale, s'ils sont prouvés à la suite de procédures administratives, constituent également un motif de licenciement justifié.

Éléments de la LPE	Description
	<p>Un salarié peut juger son contrat terminé et peut réclamer une indemnité en bonne et due forme lorsque :</p> <p><i>i)</i> l'employeur cherche à lui imposer l'exécution de services non couverts par le contrat de travail, ou dépassant la capacité physique du salarié, ou constituant des actes interdits par la loi ou moralement dégradants; <i>ii)</i> le salarié fait l'objet d'une mesure disciplinaire excessive par l'employeur ou un supérieur; <i>iii)</i> le salarié est exposé à des risques très importants; <i>iv)</i> l'employeur ne remplit pas ses obligations prévues par le contrat de travail; <i>v)</i> l'employeur ou ses agents commettent des actes portant atteinte à l'honneur ou à la réputation du salarié ou de sa famille; <i>vi)</i> l'employeur attaque physiquement le salarié, sauf en cas de légitime défense ou pour la défense de parties tierces; et <i>vii)</i> l'employeur réduit la charge de travail du salarié, entraînant par là-même une diminution sensible de son salaire.</p> <p>Un travailleur peut cesser ses activités ou peut dénoncer le contrat de travail lorsqu'il est tenu de répondre à des obligations légales incompatibles avec la poursuite de son activité.</p> <p>En cas de décès d'un employeur constitué en entreprise individuelle, le salarié est habilité à dénoncer le contrat de travail.</p> <p>Dans les cas <i>iv)</i>, <i>v)</i> et <i>vii)</i>, le travailleur peut demander la cessation du contrat de travail et recevoir les indemnités correspondantes, et peut à son choix continuer de travailler jusqu'à ce que le cas ait été tranché.</p>
6. Période d'essai	Point non couvert par la législation.
7. Indemnisation pour licenciement abusif	Les travailleurs du secteur privé ont droit à une indemnité égale à 40 % du montant total des sommes portées à leur nom au FGTS.
8. Possibilité de réintégration à la suite d'un licenciement abusif	La loi prévoit cette possibilité, mais elle est rarement utilisée en raison de l'indemnité versée par le biais du FGTS.
9. Utilisation possible de contrats à durée déterminée pour des raisons autres « qu'objectives » ou « matérielles »	Un contrat de durée déterminée n'est autorisé que lorsque : <i>a)</i> la nature de la tâche justifie un contrat de durée déterminée; <i>b)</i> les activités de l'entreprise sont de caractère temporaire ou saisonnier; et <i>c)</i> le contrat correspond à une période probatoire.
10. Nombre maximum de contrats successifs de durée déterminée	Un CDD peut être reconduit une fois sans dépasser deux ans au total.
11. Durée cumulée maximum de CDD successifs	24 mois.
12. Types de travail pour lesquels un contrat d'intérim est légal	Travaux dans des zones urbaines pour répondre à un besoin temporaire ou saisonnier de travail régulier et permanent, ou pour faire face à une augmentation exceptionnelle de la charge de travail.
13. Restrictions au nombre de renouvellements d'un contrat d'intérim	Oui. La durée maximum d'un contrat d'intérim est de trois mois, sauf autorisation spéciale du ministère du Travail et de l'Emploi.
14. Durée cumulée maximum des contrats d'intérim	3 mois.
15. Définition du licenciement collectif	Pas de disposition particulière dans la législation.
16. Obligations de notification supplémentaire en cas de licenciement collectif	Pas de disposition dans la législation. La question peut cependant être couverte par les négociations collectives.
17. Délai supplémentaire à respecter avant que le préavis entre en vigueur en cas de licenciement collectif	Pas de disposition dans la législation. La question peut cependant être couverte par les négociations collectives.
18. Autres coûts spécifiques incombant aux employeurs en cas de licenciement collectif	Pas de disposition dans la législation. La question peut cependant être couverte par les négociations collectives.

Notes

1. Voir Camargo, Neri et Reis (2000) et Chahad et Cacciamali (2003), pour plus d'information.
2. Les enquêtes sur l'emploi consacrées aux grandes agglomérations, telles que l'enquête mensuelle sur l'emploi (*Pesquisa Mensal de Emprego*, PME), tendent à sous-estimer les créations d'emplois dans d'autres régions, comme en témoignent les séries de données RAIS et CAGED du ministère du Travail, qui sont fondées sur les dossiers administratifs des travailleurs du secteur formel et ont une couverture géographique plus étendue. Voir Paiva (2004) pour plus de détails.
3. L'indice des lois sur l'emploi établi par la Banque mondiale (Banque mondiale, 2004b) place le Brésil parmi les pays du monde, y compris les pays de l'OCDE et les pays non membres, où la législation relative à la protection de l'emploi est particulièrement stricte. L'indice de la Banque mondiale est plus complet que les résultats présentés ici, parce qu'il prend également en compte les conditions de travail, telles que la réglementation de la durée du travail et les congés annuels, ainsi que les réglementations relatives au salaire minimum.
4. Pour plus d'informations, voir Amadeo et al. (2000) ainsi que Gonzaga (2003).
5. Si un travailleur veut être licencié afin de pouvoir accéder à son solide FGTS, il doit être prêt à abandonner l'indemnité de 40 %.
6. Gonzaga (2003) estime que la durée moyenne des emplois informels est d'environ un an, les personnes concernées devenant ensuite chômeurs.
7. Barros, Corseuil et Foguel (2000) montrent que seulement un tiers des bénéficiaires de prestations de chômage et de primes de salaire sont pauvres. De même, selon Ramos (1999), plus de 40 % des paiements d'assurance chômage vont à des ménages dont le revenu se situe entre 20 et 30 fois le salaire minimum, contre moins de 6 % pour les ménages dont le revenu se situe entre 3 et 5 fois le salaire minimum. On trouvera également plus d'informations dans Banque mondiale (2000a).
8. La méthode utilisée pour calculer l'indicateur de la législation relative à la protection de l'emploi est décrite au chapitre 2 des *Perspectives de l'emploi 1999* (OCDE, 1999). Voir également OCDE (2004b) pour la mise à jour des scores et un résumé des dispositions juridiques dans les pays membres, compte tenu des modifications apportées aux réglementations pendant la période 1998-2003.

ANNEXE 4.A2

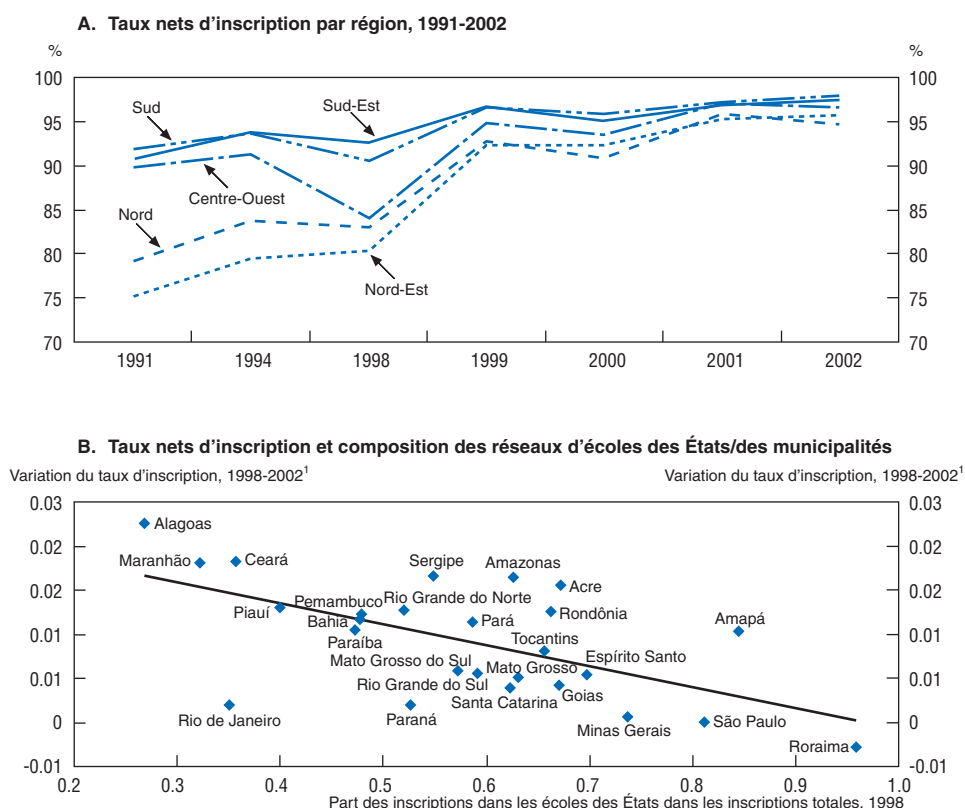
*Le FUNDEF et son impact sur le taux de scolarisation***Généralités**

Le FUNDEF (*Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério*), créé en 1996, est devenu réalité en janvier 1998 dans la plupart des États¹. Ce dispositif a modifié à deux principaux égards le mode de financement des dépenses infranationales d'enseignement. *Premièrement*, un plancher national a été fixé pour les dépenses par élève de l'enseignement primaire et du premier cycle du secondaire (classes 1 à 8), parallèlement à l'adoption d'un cadre pour l'affectation des fonds entre les écoles publiques des États et des municipalités. *Deuxièmement*, le gouvernement fédéral est tenu de compléter les dépenses dans les États qui ne peuvent atteindre le plancher national. Depuis 2000, des planchers différents ont été fixés pour l'enseignement primaire (classes 1 à 4) et pour le premier cycle du secondaire (classes 5 à 8) où le plancher applicable dépasse de 5 % celui de l'enseignement primaire. Les planchers de dépenses ont été ajustés au fil des ans, leur valeur réelle restant pratiquement constante².

Le FUNDEF est financé par l'affectation de 15 % : i) des sommes attribuées aux États et aux municipalités dans le système de partage des recettes avec le gouvernement fédéral (*Fundo de Participação dos Estados*, FPE, et *Fundo de Participação dos Municípios*, FPM); ii) du produit de la taxe à la valeur ajoutée des États (ICMS); iii) du produit de la taxe fédérale à la valeur ajoutée perçue sur les exportations (IPIexp); et iv) des transferts fédéraux aux États associés avec *Lei Kandir*³. Les ressources du FUNDEF sont réparties à l'intérieur de chaque État en fonction du nombre d'élèves inscrits dans les écoles publiques de l'État et des municipalités. Au moins 60 % des crédits du FUNDEF doivent être consacrés aux dépenses de personnel, le solde étant affecté aux dépenses de fonctionnement et d'entretien. Dans le cadre du FUNDEF, les municipalités sont tenues de consacrer au moins 25 % de leurs recettes à l'éducation (au moins 15 % à l'enseignement primaire).

Les taux de scolarisation ont fortement augmenté depuis le début des années 90, notamment après 1998, année où le FUNDEF est entré en vigueur (graphique 4.A2.1). Bien que cette augmentation ne puisse être uniquement attribuée au FUNDEF, il existe, semble-t-il, une étroite relation entre les modifications des taux de scolarisation et la répartition des inscriptions entre les écoles des États et celles des municipalités, dont la part s'est élargie au fil du temps (tableau 4.A2.1).

Graphique 4.A2.1. Taux nets d'inscription : enseignement primaire et premier cycle du secondaire



1. Pourcentage annuel moyen de variation du taux net d'inscription sur la période 1998-2000.

Source : Ministère de l'Éducation et calculs de l'OCDE.

Tableau 4.A2.1. Ventilation des inscriptions par région, 1998-2004

Pourcentage des inscriptions dans le primaire et le premier cycle du secondaire dans les établissements des États par rapport aux inscriptions dans les écoles municipales

	1998	2001	2004 ¹
Nord	63.1	45.4	40.3
Nord-est	42.7	35.2	28.0
Sud-est	71.4	59.5	53.2
Sud	57.3	54.7	51.8
Centre-ouest	64.0	57.3	50.9

1. Estimation préliminaire.

Source : Ministère de l'Éducation et calculs de l'OCDE.

Données économétriques

Il faut vérifier l'hypothèse selon laquelle la création du FUNDEF aurait eu un net impact sur les taux nets de scolarisation au niveau des États. On peut pour ce faire régresser le taux de variation des taux nets de scolarisation dans chaque État sur le taux de scolarisation de départ et un certain nombre de variables de contrôle, y compris le PIB par habitant au niveau de l'État (pour prendre en compte les écarts de revenu et de développement), les taux de redoublement (pour tenir compte des différences de qualité

des services éducatifs fournis), des dépenses publiques d'enseignement (pour tenir compte des dépenses municipales non liées au FUNDEF). Des indicateurs spécifiques au fonctionnement du FUNDEF sont également examinés, notamment une variable représentant la période 1998-2001, le ratio inscriptions dans les écoles des États/inscriptions dans les écoles municipales qui reflète la taille relative des réseaux scolaires des États et des municipalités, et les variations de la valeur réelle des transferts du FUNDEF par élève, qui reflètent l'offre de fonds pour financer les dépenses infranationales au titre de l'enseignement.

La série de données porte sur 26 États (non compris le district fédéral) et couvre la période 1991, 1994 et 1998-2001. Les sources des données sont les suivantes : pour les taux nets de scolarisation, le ministère de l'Éducation (INEP) pour les années 1991, 1994, 1998, 1999 et 2000, et l'IBGE pour 2001 (PNAD) et 2002. Les chiffres du PIB par habitant ont été obtenus auprès de l'IPEA. Les données concernant les taux de redoublement ont été fournies par le ministère de l'Éducation (INEP). Le chiffre pour 1994 n'étant pas disponible, on a donc utilisé la valeur la plus proche (1995). Les données concernant les transferts par élève dans le cadre du FUNDEF sont disponibles auprès du ministère de l'Éducation pour la période 1998-2001. Les données relatives aux taux de scolarisation dans les écoles des États et des municipalités sont disponibles auprès du ministère de l'Éducation pour la période postérieure à 1998. Les données relatives aux dépenses municipales totales au titre de l'éducation et de la culture sont disponibles auprès du ministère de l'Éducation pour la période postérieure à 1994.

Les résultats économétriques, présentés au tableau 4.A2.2, donnent à penser que l'existence du FUNDEF est liée à une élévation du taux des inscriptions dans les établissements du primaire et du premier cycle du secondaire. La progression des taux de scolarisation a été plus forte de 2 % par an après la création du FUNDEF que pendant la période 1991-98 (Modèle 1)⁴. Pour avoir la certitude que ce résultat tient au moins en partie à l'existence du FUNDEF, deux indicateurs ont été inclus dans les régressions : le ratio inscriptions dans les écoles d'État/inscriptions dans les écoles municipales, et les modifications de la valeur des transferts effectués dans le cadre du FUNDEF (Modèle 2). Bien que la part des inscriptions dans les écoles d'État semble avoir un effet négatif sur la scolarisation, les transferts du FUNDEF sont d'importants déterminants de la scolarisation : plus les transferts sont élevés, plus les taux de scolarisation s'élèvent rapidement. Les variables de contrôle correspondent globalement à ce que l'on pouvait prévoir. Le niveau initial de scolarisation est fortement significatif et porte le signe négatif escompté, ce qui laisse supposer une convergence des taux de scolarisation entre les États, les retardataires rattrapant ceux qui obtenaient les meilleurs résultats. Les dépenses des municipalités au titre de l'éducation/de la culture ont une incidence positive fortement significative sur l'évolution de la scolarisation, comme on pouvait le prévoir (tous les modèles). Les écarts de revenu jouent également un rôle, le PIB par habitant étant assorti du signe positif escompté (quoique par toujours à un seuil de signification classique), ce qui indique que les États les plus riches ont des taux de scolarisation plus élevés. Les taux de redoublement, qui représentent les différences des résultats, ne semblent pas avoir un effet net sur la scolarisation.

Tableau 4.A2.2. **Brésil : FUNDEF et taux nets d'inscription**¹
Variable dépendante : variation annuelle du taux d'inscription (en %)

	Référence	Modèle 1	Modèle 2
Taux d'inscription initial (log)	-0.26*** (-6.93)	-0.35*** (-8.43)	-0.84*** (-7.17)
PIB par habitant (log, variable retardée)	0.001 (0.22)	0.007 (1.58)	0.01* (1.69)
Taux de redoublement (variable retardée)	0.000 (0.91)	0.000 (0.06)	-0.001 (-1.61)
Variation des dépenses publiques au titre de l'enseignement (variable retardée)	0.017*** (3.70)	0.021*** (4.73)	0.021*** (3.53)
Variable indicative du FUNDEF (après 1998)		0.02*** (4.13)	
Taux d'inscription au niveau des États/des municipalités (log, variable retardée)			-0.016* (-1.70)
Variation des dépenses par élève (FUNDEF, variable retardée)			0.092** (2.22)
Constante	1.16*** (6.57)	1.49*** (8.08)	3.757*** (7.01)
Nombre d'observations	130	130	78
Nombre d'États	26	26	26

1. Tous les modèles ont été estimés par effets aléatoires. Les valeurs absolues de « z » figurent entre parenthèses. Les seuils de signification statistique 1, 5 et 10 sont indiqués par ***, ** et *.

Source : Calculs de l'OCDE.

Notes

1. À l'exception de l'État de Pará, où il a vu le jour dès juillet 1997.
2. On trouvera plus d'informations dans ministère de l'Éducation (2003).
3. La loi complémentaire n° 87/96 (*Lei Kandir*) impose au gouvernement fédéral de dédommager les États des pertes de recettes résultant de l'exemption de l'impôt sur la valeur ajoutée consenti aux exportations de produits primaires et semi-manufacturés.
4. Différentes régressions faisant intervenir des variables indicatrices pour chaque année confirment ce résultat. Bien que la progression des inscriptions entre 1999 et 2000 n'ait pas été statistiquement différente de celle observée pendant la période antérieure à 1998, les trois autres périodes sont assorties de coefficients qui sont fortement significatifs et positifs et qui varient au fil du temps, ce qui indique que les taux de croissance des taux de scolarisation ont été nettement plus forts après 1998 qu'avant.

Liste des sigles

ANA	Agence nationale de l'eau <i>Agência Nacional de Águas</i>
ANATEL	Agence nationale des télécommunications <i>Agência Nacional de Telecomunicações</i>
ANEEL	Agence nationale de l'électricité <i>Agência Nacional de Energia Elétrica</i>
ANP	Agence nationale du pétrole <i>Agência Nacional do Petróleo</i>
ANTAQ	Agence nationale des transports par voies navigables <i>Agência Nacional de Transportes Aquaviários</i>
ANTT	Agence nationale des transports terrestres <i>Agência Nacional de Transportes Terrestres</i>
ANVISA	Agence nationale de la santé publique <i>Agência Nacional de Vigilância Sanitária</i>
BB	Banque du Brésil <i>Banco do Brasil</i>
BCB	Banque centrale du Brésil <i>Banco Central do Brasil</i>
BNDES	Banque nationale de développement économique et social <i>Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social</i>
BOVESPA	Bourse de São Paulo <i>Bolsa de Valores de São Paulo</i>
BVRJ	Bourse de Rio de Janeiro <i>Bolsa de Valores do Rio de Janeiro</i>
CADE	Conseil administratif de défense économique <i>Conselho Administrativo de Defesa Econômica</i>
CEF	Banque nationale d'épargne <i>Caixa Econômica Federal</i>
CMN	Conseil monétaire national <i>Conselho Monetário Nacional</i>
GOPOM	Comité de politique monétaire <i>Comitê de Política Monetária</i>
CVM	Commission des valeurs mobilières <i>Comissão de Valores Mobiliários</i>
FAT	Fonds d'assurance chômage <i>Fundo de Amparo ao Trabalhador</i>
FGTS	Fonds de garantie de l'emploi <i>Fundo de Garantia por Tempo de Serviço</i>

IBGE	Institut brésilien de géographie et de statistiques <i>Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística</i>
INEP	Institut national d'études et de recherche sur l'enseignement <i>Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira</i>
INSS	Institut national de sécurité sociale <i>Instituto Nacional de Seguridade Social</i>
IPEA	Institut de recherche économique appliquée <i>Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada</i>
SDE	Secrétariat du droit économique <i>Secretaria de Direito Econômico</i>
SEAE	Secrétariat de surveillance économique <i>Secretaria de Acompanhamento Econômico</i>
SPC	Secrétariat des pensions complémentaires <i>Secretaria de Previdência Complementar</i>
STN	Trésor national <i>Secretaria do Tesouro Nacional</i>
SUSEP	Département des pensions privées <i>Superintendência de Seguros Privados</i>
TCU	Cour des comptes fédérale <i>Tribunal de Contas da União</i>

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(10 2005 02 2 P) ISBN 92-64-00748-2 – n° 53862 2005
ISSN 0304-3363

Brésil

Thèmes spéciaux : **Marchés de capitaux**
Cadre réglementaire
Politiques et dépenses sociales

Études économiques

Allemagne, septembre 2004
Australie, février 2005
Autriche, juillet 2005
Belgique, mai 2005
Canada, décembre 2004
Corée, juin 2004
Danemark, mars 2005
Espagne, avril 2005
États-Unis, mai 2004
Finlande, décembre 2004
France, septembre 2005
Grèce, septembre 2005
Hongrie, juillet 2005
Irlande, juillet 2003
Islande, avril 2005
Italie, août 2003
Japon, mars 2005
Luxembourg, septembre 2003
Mexique, septembre 2005
Norvège, juin 2004
Nouvelle-Zélande, janvier 2004
Pays-Bas, juillet 2004
Pologne, juin 2004
Portugal, novembre 2004
République slovaque, mars 2004
République tchèque, janvier 2005
Royaume-Uni, mars 2004
Suède, août 2005
Suisse, janvier 2004
Turquie, décembre 2004
Zone euro, septembre 2005

Économies des pays non membres

Brésil, février 2005
Bulgarie, avril 1999
Chili, novembre 2003
Chine, septembre 2005
Les États baltes, février 2000
Roumanie, octobre 2002
Fédération de Russie, septembre 2004
Slovénie, mai 1997
République fédérale de Yougoslavie,
janvier 2003

Les abonnés à ce périodique peuvent accéder gratuitement à la version en ligne. Si vous ne bénéficiez pas encore de l'accès en ligne à travers le réseau de votre institution, contactez votre bibliothécaire. S'il s'agit d'un abonnement individuel, écrivez-nous à :

SourceOECD@oecd.org

www.oecd.org

ISSN 0304-3363
ABONNEMENT 2005
(18 NUMÉROS)



ÉDITIONS OCDE

Volume 2005/2 – Septembre 2005

ISBN 92-64-00748-2
10 2005 02 2 P



9 789264 007482