

**RÉSUMÉ**



Organisation  
internationale  
du Travail



INTERNATIONAL  
INSTITUTE FOR  
LABOUR STUDIES

ETUDES SUR  
LA CROISSANCE ET L'EQUITE



**UNE STRATÉGIE  
INNOVANTE TIRÉE  
PAR LES REVENUS**

# Résumé et recommandations stratégiques

---

*La croissance économique et l'équité sont compatibles – comme le démontre le cas du Brésil – si les politiques sont bien conçues et suffisamment intégrées.*

On avance souvent l'argument selon lequel les politiques qui favorisent l'intégration sociale et l'équité affectent la croissance économique, suggérant qu'il existe un inévitable chassé-croisé entre objectifs économiques et sociaux. Le cas du Brésil montre néanmoins que cette fatalité n'existe pas – à condition que les bonnes politiques soient mises en œuvre.

Le présent rapport montre concrètement comment la stratégie croissance-plus-équité a été élaborée et mise en œuvre au Brésil. Il analyse aussi dans quelle mesure cette stratégie a aidé le Brésil à surmonter la crise financière et économique mondiale qui a éclaté suite à la faillite de Lehman Brothers en 2008. Enfin, le rapport identifie les principaux défis en cours et formule des réponses politiques possibles.

*Dans un premier temps, la crise mondiale a eu un retentissement considérable au Brésil...*

Le Brésil n'était en aucun cas immunisé contre les effets de la crise. Il a été principalement frappé à travers trois chaînes de contagion: (i) la chute de la valeur des exportations en raison de l'effondrement de la demande externe et de la baisse des prix des marchandises; (ii) l'effondrement du crédit qui s'en est suivi a coupé les lignes de crédit externes (y compris les prêts commerciaux) et s'est traduit par un retrait des investissements de portefeuille; et (iii) la réduction drastique de l'offre locale de crédit. L'économie – qui avait enregistré un taux de croissance annuel de 7 pour cent au troisième trimestre 2008 – s'est contractée de 2 pour cent (en rythme annuel) au premier trimestre 2009. La production industrielle a été la plus durement affectée et tout particulièrement les secteurs sensibles au crédit comme les biens de consommation durables. En fait, la production du secteur industriel a chuté de près de 20 pour cent au dernier trimestre de 2008 et au premier trimestre 2009. Le marché du travail en a été particulièrement affecté:

- Rien qu'en novembre et décembre 2008, près de 700 000 emplois formels ont été perdus – 3,6 fois plus que pendant la même période de l'année précédente.
- Dans les six zones métropolitaines du Brésil, 594 000 emplois ont été perdus (soit 2,8 pour cent de l'emploi) entre décembre 2008 et mars 2009. Conséquence de ces suppressions d'emplois, le taux de chômage a grimpé à 9 pour cent en mars 2009 (0,4 point de pourcentage au-dessus du niveau de mars 2008).
- Les répercussions ont été particulièrement intenses pour le secteur industriel: entre les mois de novembre 2009 et mars 2010, un demi-million d'emplois formels ont été perdus dans ce secteur.

### *... mais la reprise s'est enclenchée très vite après le début de la crise...*

La récession, cependant, a duré deux trimestres seulement – l'activité économique a crû de 4,2 pour cent au quatrième trimestre 2009 et devrait s'accroître de plus de 7 pour cent en 2010, un rythme qui dépasse celui d'avant la crise. A la différence d'autres pays, la reprise du marché du travail a eu lieu avant le redémarrage du PIB. Ce qui a contribué à stimuler la consommation et, dans une large mesure, à effacer la plupart des pertes provoquées par la crise:

- L'emploi a commencé à augmenter dès février 2009 et vers la fin de l'année le Brésil avait gagné un million de nouveaux emplois formels. La croissance de l'emploi s'est poursuivie à un rythme soutenu en 2010, avec 2,2 millions (6,7 pour cent) d'emplois formels supplémentaires dans les dix premiers mois de l'année (par comparaison, pendant la précédente crise de 1999, il y avait eu une perte nette de près de 200 000 emplois formels).
- Dans les six principales régions métropolitaines, le taux de chômage a commencé à baisser en avril 2009 et a continué de reculer régulièrement tout au long de l'année, pour atteindre 6,8 pour cent en décembre. Début 2010, il est reparti à la hausse – parce que davantage de personnes entraient sur le marché du travail, à la recherche d'un emploi – mais, en novembre 2010, le taux était retombé à 5,7 pour cent – bien en-dessous des 7,6 pour cent prévalant avant la crise, en septembre 2008.
- La piètre performance de l'industrie fut en partie compensée par une croissance plus vigoureuse de l'emploi dans les services; l'emploi y a été relativement épargné par la crise et a continué de se développer presque sans interruption.

Le Brésil a aussi réussi à éviter une augmentation durable de l'emploi informel – que l'on mesure par le nombre de travailleurs sans contrat. Pendant les crises, les travailleurs ont souvent recours à l'emploi informel pour compenser leur perte de revenus. L'expérience montre qu'il est souvent difficile de renverser cette tendance après une période prolongée. Au Brésil, cependant, les hausses de l'emploi informel ont été de courte durée et ont suivi une tendance baissière tout au long de la crise. Par exemple, au sein des six grandes zones métropolitaines, le nombre d'employés sans contrat a chuté de près de 280 000 (soit 6,5 pour cent) entre août 2008 et août 2010.

### *... grâce, d'abord, à une situation initiale saine, alliée à une réponse rapide, centrée sur l'emploi...*

Le rythme de la reprise et la réussite obtenue pour endiguer les effets de la crise peuvent être attribués à un certain nombre de facteurs:

1. *Expérience antérieure à la crise et situation initiale:* Après la crise de 1999, le Brésil a renforcé ses fondamentaux macroéconomiques et continué à améliorer son système de protection sociale. En particulier, il a introduit un nouveau régime macroéconomique – critiqué à cette époque – qui était centré sur la réduction des vulnérabilités externes et la constitution d'excédents budgétaires. Le gouvernement avait également introduit - en coopération avec les partenaires sociaux – un mécanisme

de revalorisation du salaire minimum et une distribution rationalisée de l'aide sociale. Par conséquent, lorsque la crise a éclaté, le gouvernement a pu répondre rapidement en adoptant un certain nombre de mesures anticycliques et de corrections des mécanismes de protection sociale existants – deux décisions rendues possibles par une meilleure situation budgétaire.

2. *S'attaquer aux causes de la crise*: La crise financière a considérablement affecté la circulation du crédit au Brésil. Le gouvernement a réagi avec détermination pour restaurer la crédibilité du système financier et garantir que le crédit continuerait de parvenir aux individus et aux entreprises. Ces mesures comprenaient mais ne se limitaient pas à: (i) une réduction du taux directeur de 5 points de pourcentage (passé de 13,75 à 8,75 pour cent) entre janvier et septembre 2009; (ii) un accès garanti au crédit par l'ouverture de lignes de crédit pour les secteurs clés de l'économie, y compris les petites et moyennes entreprises (PME) et l'augmentation du crédit disponible dans les trois institutions financières publiques; et (iii) l'adoption par la Banque centrale d'une série d'initiatives pour lisser la volatilité des taux de change et garantir des liquidités en dollars pour les entreprises, les banques et les exportateurs.
3. *Stimuler la demande intérieure dans les secteurs à haute intensité d'emploi*: Le gouvernement a également adopté un certain nombre de mesures pour stimuler l'activité dans les secteurs de main-d'œuvre, notamment: (i) l'extension du Programme d'accélération de la croissance (PAC) avec l'allocation de la majorité des ressources aux investissements dans les infrastructures qui stimulent la création d'emplois. Ce programme représentait plus de 40 pour cent des efforts de relance; (ii) l'introduction du programme Minha Casa, Minha Vida (ma maison, ma vie), qui avait pour but de construire un million de maisons en 2009 et 2010 pour doper la croissance et l'emploi dans le secteur de la construction, qui fut durement frappé par la crise; (iii) des réductions de la taxe sur la production industrielle pour les véhicules à moteur et d'autres produits (dont certains destinés à promouvoir une consommation respectueuse de l'environnement).
4. *Relancer la demande et protéger les plus vulnérables grâce aux progrès de la protection sociale*: Le Brésil a procédé à la modification de deux mesures de protection sociale essentielles, à savoir le programme Bolsa familia et le système d'assurance chômage: (i) il a prolongé de deux mois la durée des prestations d'assurance chômage pour les travailleurs dont le secteur d'activité économique avait été sévèrement affecté par la récession (comme les mines et la production d'acier); (ii) il a réitéré son engagement envers le programme de la Bolsa familia en relevant le niveau des prestations et en élargissant la couverture. Le coût de ces deux amendements réunis n'a été que de 0,026 pour cent du PIB. Bien que de taille modeste par rapport aux autres mesures, l'extension de la couverture de la Bolsa familia a permis à 1,3 million de familles supplémentaires de bénéficier du programme et quelque 310 000 travailleurs ont de surcroît pu recevoir un soutien additionnel sous forme d'allocation chômage. En outre, le gouvernement a maintenu les hausses programmées du salaire minimum en février 2009 et janvier 2010, même si elles ne faisaient pas partie du plan de relance. Plus de 20 pour cent de la population ont bénéficié de ces augmentations, le salaire minimum servant aussi de référence pour le calcul de certaines prestations sociales.

5. *Veiller à ce que l'offre réponde à la stimulation de la demande:* Le gouvernement s'est assuré que l'économie serait apte à répondre aux mesures de relance et aux politiques sociales mentionnées ci-dessus. Premièrement, les investissements des entreprises ont été financés grâce au crédit distribué par les trois banques publiques qui ont pris le relais des banques privées essouffées. Cette politique du crédit n'a pas seulement facilité les investissements des grandes industries mais également ceux des PME, des lignes de crédit spécifiques ayant été mises en place pour ce segment du marché. Deuxièmement, un climat de stabilité a été instauré grâce au dialogue social, donnant la priorité à la consultation des entreprises et des syndicats pour concevoir les politiques, en particulier celle qui concerne les allègements fiscaux. Troisièmement, on a accentué la réactivité des marchés de producteurs par un abaissement des taxes et un coup de pouce au revenu disponible qui a permis aux familles modestes ou à revenu moyen d'augmenter leur pouvoir d'achat, relançant l'activité économique des petites villes rurales. Enfin, au début de la crise, le taux de change était compétitif, ce qui a contribué à relancer la consommation des produits et services locaux.

***... et grâce, ensuite, à la cohérence entre les politiques sociales et du marché du travail d'une part et les politiques macroéconomiques d'autre part.***

L'une des clés de la réussite brésilienne, un modèle en matière d'élaboration des politiques, fut la reconnaissance de l'interaction entre emploi et politiques sociales d'une part et politiques macroéconomiques et croissance économique de l'autre. En effet, des politiques bien conçues peuvent avoir d'importants effets de renforcement mutuel, comme l'illustre le cas du Brésil:

- *Des politiques macroéconomiques aux effets multiplicateurs sur l'emploi:* La baisse de la taxe sur la production industrielle (IPI) pour les véhicules à moteur, en raison du nombre d'acteurs impliqués en aval et en amont, a donné beaucoup d'élan à la création d'emplois. Vingt-cinq millions d'emplois – directs et indirects – dépendent de la production automobile; on estime que la réduction de l'IPI a contribué à maintenir de 50 à 60 000 emplois dans l'économie brésilienne. En outre, l'Institut de recherche en économie appliquée (IPEA en portugais) estime que pour chaque réal dépensé dans l'automobile, l'effet multiplicateur s'élève à 3,76 en production globale. De la même manière, un soutien considérable a été offert à l'agriculture qui, en 2009, représentait 16 pour cent de la main-d'œuvre du pays contre 5,2 pour cent du PIB de 2009.
- *Des politiques sociales de bonne facture:* Une estimation préliminaire de l'IPEA démontre que la hausse des dépenses sociales sous forme de transferts conditionnels – Bolsa familia, dispositif de maintien des prestations (Benefício de Prestação Continuada, BPC) et régime général de sécurité sociale (RGPS) – a eu d'importants effets multiplicateurs. Par exemple, le BPC aurait un effet multiplicateur de 2,2 sur le revenu familial et de 1,4 par rapport au PIB. En fait, la revalorisation des transferts sociaux aurait permis d'injecter 30 milliards de dollars dans l'économie et de créer (ou sauver) potentiellement 1,3 million d'emplois. Ces mesures n'ont pas seulement permis d'atténuer les conséquences de la crise pour les plus vulnérables, elles ont aussi contribué à la croissance de la demande interne en insufflant du dynamisme économique à l'échelle locale, dans les secteurs de main-d'œuvre. Elles contribueront aussi au développement à plus long terme du Brésil.

A cet égard, la leçon que nous donne le Brésil est la suivante: les mesures de protection sociale et les politiques macroéconomiques, si elles sont soigneusement élaborées, peuvent contribuer à la croissance économique, à la création d'emplois et à l'équité. Bien plus, pour que ces programmes soient efficaces, ils n'ont pas besoin d'être onéreux.

### *Pour aller de l'avant cependant, le rôle des politiques du marché du travail pourrait être renforcé...*

Même au Brésil, où la reprise est en bonne voie, il existe des marges de progression dans certains domaines et des défis demeurent. L'une des carences dans la riposte à la crise concerne les politiques du marché du travail. Si l'on se tourne vers l'avenir, davantage d'attention et de ressources devraient être consacrées à l'intermédiation sur le marché du travail et à la formation professionnelle – deux domaines qui n'ont reçu aucune ressource supplémentaire pendant la crise. Cela offrirait de nouvelles possibilités aux chômeurs d'élever leur niveau de qualification et de conserver un lien avec le marché du travail formel. De la même manière, l'extension temporaire des prestations d'assurance chômage aurait dû être plus vaste afin d'intégrer des travailleurs d'autres zones tout aussi touchées par la crise. Nous devons envisager un certain nombre de réformes:

- *Refonte de l'assurance chômage:* Des efforts doivent être déployés pour améliorer la couverture globale du programme afin que plus de travailleurs soient assurés contre la perte de leur emploi – moins de 7 pour cent des chômeurs brésiliens ont reçu une allocation pendant la crise alors que certains segments clés de la main-d'œuvre comme les travailleurs domestiques n'avaient pour l'essentiel aucune protection.
- *Mécanismes de maintien dans l'emploi:* Etant donné que la crise fut somme toute assez brève, de nombreuses entreprises auraient pu tirer avantage de mécanismes de rétention du personnel, en particulier parce que les licenciements ont des effets dommageables sur la productivité et le moral général. Dans certains cas, le dialogue social a été utilisé pour réduire le nombre des licenciements notamment en proposant des renvois temporaires pendant lesquels les travailleurs suivaient des cours de formation et percevaient les allocations chômage, ou en organisant des congés collectifs. Des politiques comme le partage du travail – où les travailleurs acceptent de travailler moins, parfois avec une compensation gouvernementale du manque à gagner – auraient pu être efficaces pour diminuer le nombre de licenciements et atténuer l'impact économique et social du chômage. A cet égard, et en gardant à l'esprit l'importante notion de coût-efficacité, le programme de chômage partiel (Kurzarbeit) de l'Allemagne pourrait servir de modèle à d'éventuels accords temporaires de travail.
- *Une meilleure réussite scolaire:* La pénurie de qualifications adaptées aux besoins du marché est un sérieux obstacle au futur développement du Brésil et une menace pour la croissance de la productivité. Bien que la scolarisation en primaire et dans le secondaire ait considérablement augmenté au cours des vingt dernières années, la qualité de l'éducation publique est en cause. L'analphabétisme a été réduit de manière drastique mais l'illettrisme fonctionnel demeure à un niveau parfois inquiétant, compromettant les perspectives de travail pour une large part de la main-d'œuvre, ainsi que la compétitivité du pays.

- *Une intégration en progrès:* Plus généralement, le Brésil doit renforcer d'autres politiques du marché du travail telles que l'intermédiation et la formation professionnelle. Il doit aussi améliorer l'intégration de ces programmes dans le système d'assurance chômage. En effet, le Brésil dispose de tout un éventail de politiques de marché du travail, dont certaines sont en place depuis des dizaines d'années mais qui pourraient être optimisées.

A noter que le modèle de Global economic linkages (GEL) - interdépendance économique mondiale - élaboré par l'Institut international d'études sociales démontre que les investissements réalisés dans le domaine des politiques de marché du travail (assurance chômage, maintien dans l'emploi, intermédiation sur le marché du travail ou services publics de l'emploi) rejouent favorablement sur la production, l'emploi et les salaires. Alors que ces investissements exigent des dépenses à court terme, le modèle démontre que, si ces politiques sont bien conçues, le niveau d'endettement public retrouvera un niveau comparable au scénario de base à moyen terme. En effet, au fil du temps la situation budgétaire s'améliore, en raison de l'évolution générale de l'emploi et des salaires, par le biais d'une meilleure assiette fiscale et de la diminution des dépenses en matière de prestations sociales, notamment d'allocations chômage.

### *... et l'efficacité du Service public de l'emploi accrue...*

Pour que les politiques et les programmes du marché de l'emploi soient efficaces, il est important de disposer d'un Service public de l'emploi (SPE) performant. Une récente évaluation du SPE du Brésil a cependant révélé quelques défaillances importantes. Premièrement, seul un petit nombre de demandeurs d'emploi se voient attribuer des référents pour une intermédiation avec le marché du travail – en 2009, seuls 2,1 pour cent des travailleurs sans emploi ont reçu un appui du SINE (Système d'intermédiation de Mão de Obra) pendant leur recherche d'emploi. En outre, même avec des référents, les taux de placement du SINE sont faibles, autour de 18 pour cent des quelque 6 millions de travailleurs enregistrés au cours de la période 2007-2009.

### *... et complétée par d'incessants progrès pour intégrer les objectifs sociaux et d'emploi...*

Ces vingt dernières années, le Brésil a réalisé de substantiels progrès dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités de revenus – grâce à un système complet de protection sociale. Cependant, la pauvreté et les inégalités sont encore très présentes au regard des normes internationales. En favorisant la création de plus d'emplois formels, on devrait améliorer la couverture de protection sociale et contribuer dès lors à réduire l'ampleur des disparités de revenus et la fréquence de la pauvreté. Améliorer la mise à disposition et l'efficacité des politiques du marché du travail devrait être utile en la matière. Cependant, il faut en faire plus pour élaborer des mesures de protection sociale qui tiennent compte des objectifs du marché du travail.

Par exemple, même s'il faut sans doute se féliciter que plus de 12 millions de familles bénéficient de la Bolsa familia, le simple fait qu'un quart seulement de la population y ait accès est source de préoccupation. Bien que les avantages socio-économiques du programme soient clairement établis et illustrés dans ce rapport, les futurs efforts de réforme devront évaluer la meilleure façon d'insérer les bénéficiaires dans un emploi de qualité, décent et productif. Investir davantage dans la formation professionnelle de base, assurer une intermédiation sur le marché du travail et développer les services de garde d'enfants, pourraient contribuer à améliorer l'accès des travailleurs aux nouveaux débouchés qu'offre l'économie brésilienne en plein essor.

*... tout en améliorant les investissements productifs, le système fiscal et la gestion des flux de capitaux.*

Pour le Brésil, le défi consiste à garantir que la reprise sera durable et que les taux de croissance économique resteront soutenus à moyen et long termes. Bien que le Brésil dispose de nombreux secteurs de pointe – aéronautique, biotechnologies, industrie automobile – il doit accroître ses taux d’investissement et améliorer ses infrastructures physiques et sociales afin de soutenir et développer ces principaux secteurs. Il doit aussi prendre ses distances avec une croissance économique entièrement basée sur les exportations de matières premières. Des politiques visant à augmenter le niveau général d’investissement, à refondre le système fiscal et à garantir un taux de change compétitif permettraient d’améliorer la compétitivité du pays et ses perspectives de développement.

- *Hausse des taux d’investissement:* Bien que le gouvernement ait augmenté ses niveaux d’investissement ces dernières années, le niveau global d’investissement reste faible – environ 17 pour cent du PIB. La comparaison avec la période de l’industrialisation de substitution aux importations n’est pas flatteuse, pas plus qu’avec les niveaux bien supérieurs des pays émergents d’Asie. Qui plus est, les investissements en recherche et développement ne représentent que 0,5 pour cent du PIB.
- *Refondre le système fiscal:* Au Brésil, les recettes fiscales représentent environ 35 pour cent du PIB: elles sont comparables à celles d’autres pays de l’OCDE mais bien supérieures à la moyenne de l’Amérique latine. C’est une donnée positive, cela signifie que le gouvernement dispose de ressources pour financer de nombreuses dépenses, mais la conception du système fiscal est régressive puisque de nombreuses taxes sont levées sur la production et la consommation. C’est problématique parce que cela entrave la croissance de la consommation intérieure et accentue les inégalités déjà très marquées dans le pays.
- *Garantir un taux de change compétitif:* Avant la chute de Lehman Brothers, le réal brésilien (R\$) était surévalué mais, avec la fuite des capitaux au début de la crise, le réal a été dévalué de près de 40 pour cent. Le scénario de croissance positive pour le Brésil, associé à l’un des plus hauts taux d’intérêt au monde, a régénéré le flux de capitaux vers le pays, en particulier pour les investissements de portefeuille à court terme. Ces investissements se sont poursuivis malgré la taxe de 2 pour cent prélevée sur les entrées de capitaux en octobre 2009. De ce fait, le réal s’est apprécié constamment en 2009 et 2010, renouant avec son niveau d’avant-crise. C’est ennuyeux parce qu’une monnaie surévaluée compromet la compétitivité du pays, malmenant l’industrie locale et donc la création d’emplois. Il faudra peut-être instaurer plus de contrôle des capitaux dans le pays. Le Brésil, en tant que membre du G20, pourrait jouer un rôle éminent en plaidant en faveur de la régulation des flux de capitaux internationaux, au bénéfice non seulement de l’économie brésilienne mais de l’économie mondiale dans son ensemble.



*Le dialogue social est un facteur clé pour une sortie de crise réussie et pour l'avenir.*

Les éléments clés du succès du Brésil dans le contexte de la crise, comme l'augmentation du salaire minimum et l'extension de l'assurance chômage, peuvent être attribués au dialogue social. Cela conforte l'idée selon laquelle le dialogue social peut jouer un rôle de premier plan pour parvenir au renforcement mutuel des objectifs sociaux et du marché du travail. Le dialogue social peut aussi – comme cela a été démontré par le Conseil de développement économique et social – contribuer à améliorer la conception des politiques de réforme.

En résumé, le Brésil a enregistré de remarquables progrès au cours de la décennie écoulée - en particulier dans le contexte de la crise économique et financière qui a démarré en 2008 - mais pour aller de l'avant il devra prendre appui sur les succès remportés à ce jour pour continuer d'assurer que la croissance économique actuelle, sans précédent, soit équitable et favorise l'intégration.