



Conseil économique et social

Distr. générale
7 février 2017
Français
Original : anglais

Comité d'experts de l'administration publique

Seizième session

New York, 24-28 avril 2017

Point 3 e) de l'ordre du jour provisoire*

Assurer effectivement la réalisation des objectifs

de développement durable : diriger, agir et financer :

Stratégies d'action intégrée aux fins de l'élimination

de la pauvreté : répercussions sur les institutions publiques

Élimination de la pauvreté au moyen du développement régional : le cas du Brésil

Note du Secrétariat

Le Secrétariat a l'honneur de transmettre au Comité d'experts de l'administration publique le document établi par Alexandre Navarro Garcia, membre du Comité. Son contenu et les vues qui y sont exprimées n'engagent que son auteur et n'impliquent aucune prise de position de la part de l'Organisation des Nations Unies.

* E/C.16/2017/1.



Élimination de la pauvreté au moyen du développement régional : le cas du Brésil

Résumé

Le présent document dresse un tableau précis de la pauvreté au Brésil, où, dans les zones rurales, on observe depuis toujours une dichotomie entre un grand nombre de petits producteurs extrêmement pauvres, notamment dans la région nord-est, et une poignée d'entrepreneurs agro-industriels très riches, qui détiennent de grandes propriétés partout dans le pays. Ces inégalités ont été aggravées par les progrès réalisés dans les domaines de la recherche et des technologies agricoles, du fait de l'interaction classique entre propriétaires fonciers (qui mettent leurs terres en location), ouvriers salariés (qui perçoivent une rémunération mensuelle) et capitalistes détenteurs de baux (qui réalisent des profits). La non-intégration des stratégies de recherche-développement agricole aux politiques publiques dans d'autres domaines tels que la santé, l'éducation, les infrastructures et la finance complique davantage la situation.

Peu a été fait pour réduire ces inégalités et améliorer la situation socioéconomique des petits producteurs ruraux. Les subventions et les prêts octroyés par l'État, par exemple, ont généralement profité aux gros entrepreneurs agro-industriels. Les propositions de création d'un fonds national de développement régional pour réduire les disparités ont été porteuses de promesses, mais n'ont pas entièrement atteint leurs objectifs.

D'après l'auteur, des mesures concrètes s'imposent pour lutter contre la pauvreté au Brésil et faire des progrès dans la réalisation de l'objectif de développement durable 1 et des cibles connexes. Au nombre de ces mesures, la création d'un fonds national pour le développement des cinq régions du Brésil, à l'instar du Fonds européen de développement régional, dont 50 % des ressources seraient allouées aux régions les moins avancées, l'allègement des plafonds des engagements budgétaires et de l'aide financière accordés aux régions, l'adoption d'une politique nationale de développement sous la forme d'une loi nationale et non d'un décret et l'administration d'une politique de développement régional à travers l'institutionnalisation d'un système national de développement régional.

En s'appuyant sur l'expérience du Brésil, l'auteur conclut que les pays qui souhaitent éliminer la pauvreté sous toutes ses formes devraient envisager de mettre en place des instruments de politique publique comme un plan de développement régional. Cette approche pourrait contribuer à promouvoir et à renforcer la diversification de l'activité économique dans les zones défavorisées, notamment face aux problèmes sociaux qui entravent le développement.

I. Introduction

1. L'élimination de la pauvreté et de la faim figuraient parmi les objectifs du Millénaire pour le développement. Dans le Programme de développement durable à l'horizon 2030, les pays reconnaissent que l'élimination de la pauvreté sous toutes ses formes et dans toutes ses dimensions, y compris la pauvreté extrême, est le défi le plus important que le monde ait à relever et constitue une condition indispensable du développement durable. Le Programme 2030 considère la pauvreté comme un phénomène multidimensionnel, qui va au-delà des questions de revenus et de ressources et concerne, d'une façon générale, le bien-être et la viabilité des moyens de subsistance. La faim, la malnutrition et le manque d'accès à l'éducation et à d'autres services de base font partie des manifestations les plus visibles de la pauvreté. Dans le programme 2030, la croissance économique partagée et la création d'emplois décents qui favorisent l'égalité sont citées comme solutions.

2. Quelque 836 millions de personnes dans le monde vivent dans la pauvreté extrême. Environ 70 % d'entre eux vivent en Asie du Sud et en Afrique subsaharienne. Les actions menées pour réduire la pauvreté extrême doivent tenir compte de ces particularités géographiques. De même, la répartition spatiale de la pauvreté doit être prise en compte au niveau national, en particulier dans un pays comme le Brésil, dont chacune des cinq régions administratives est plus vaste que de nombreux pays.

3. Le Brésil est un pays de contrastes. D'une part, la pauvreté extrême, persistante et généralisée qui sévit, en particulier dans les zones rurales de la région nord-est, d'autre part, l'immense richesse de cette même région, résultat de quatre décennies de lourds investissements dans la recherche agro-industrielle, d'octroi de nombreux prêts et subventions, et de titrisation de dettes. Toutefois, cette richesse est plutôt fortement concentrée, des millions de pauvres côtoyant quelques centaines de personnes extrêmement riches.

4. Plusieurs initiatives ont été lancées au niveau national pour combattre la pauvreté au Brésil. L'une des plus connues est le programme de transfert conditionnel de revenus appelé « Bolsa Familia » (bourse d'études familiale), qui a eu une incidence positive sur les revenus des ménages pauvres. Toutefois, de tels programmes, tributaires de la conjoncture économique, évolutive, ne peuvent s'inscrire dans la durée. Ils peuvent également créer à la longue, au sein de plusieurs groupes de population, une dépendance à l'égard des allocations qu'ils perçoivent pour subvenir à leurs besoins élémentaires.

5. Compte tenu des disparités régionales de l'incidence de la pauvreté au Brésil, la mise en œuvre d'un plan national de développement régional, axé sur des mesures favorisant des retombées socioéconomiques à plus long terme, pourrait constituer une autre solution importante. Un plan de cette nature devrait comprendre des politiques publiques qui assurent un travail décent, facilitent la création de revenus par l'octroi de prêts directs aux petits producteurs, appuient les investissements dans l'eau et l'assainissement, améliorent l'accès à un enseignement et des formations de qualité et encouragent la bonne utilisation des technologies et le développement de connaissances locales traditionnelles. Au total, la situation exige que l'on trouve des solutions parfaitement conformes aux aspirations et aux engagements exprimés dans les objectifs de développement durable tels qu'ils s'appliquent aux cinq régions du Brésil.

II. Pauvreté rurale au Brésil

6. La société brésilienne est encore fortement marquée par la pauvreté et les inégalités de revenus, qui trouvent leur origine dans la concentration des propriétés rurales aux mains de quelques-uns, en particulier après l'abolition de l'esclavage au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle. À l'époque, les personnes d'origine africaine et les immigrants constituaient une frange importante de personnes légalement libres mais pauvres, notamment du fait de la loi foncière de 1850. Cette loi accordait aux prétentions à la propriété foncière des agriculteurs établis avant 1850, prétentions qui trouvaient leur origine dans un système de concessions des terres publiques par la Couronne, consacrant ainsi l'acquisition comme seul moyen d'accéder à la propriété de terres rurales. N'ayant véritablement aucun accès à la propriété foncière et ne jouissant que d'une mobilité sociale et économique limitée dans les structures agraires existantes, de nombreux habitants pauvres des zones rurales ont afflué dans les zones urbaines au cours de la deuxième moitié du XIX^e siècle.

7. La société brésilienne est également profondément marquée par la très longue période d'esclavage des populations autochtones et des personnes d'origine africaine. À partir de 1930, de nombreux ouvriers immigrants sont venus s'ajouter à une main-d'œuvre déjà hétérogène. Pour contrer l'augmentation du nombre de pauvres au Brésil, des politiques visant spécifiquement à favoriser le développement régional auraient pu être mises en œuvre et leur mise en place a été examinée après la Seconde Guerre mondiale. En l'absence de telles politiques, le nombre déjà important de personnes vivant dans la pauvreté a continué d'augmenter.

8. D'un point de vue méthodologique, il existe plusieurs manières de mesurer la pauvreté. Toutes les approches tentent de définir des indicateurs qui peuvent être comparés au niveau international et permettre d'identifier et de mesurer les facteurs communs à plusieurs pays et les niveaux de dénuement. Dès lors, il devient possible de mettre en œuvre des politiques adaptées à chaque contexte.

9. D'après l'économiste Thirukodikaval Srinivasan, les indicateurs de pauvreté remplissent trois fonctions : a) déterminer l'ampleur de la pauvreté et le profil du pauvre dans le temps aux niveaux régional, national et mondial; b) faire correspondre ce profil et les politiques adéquates requises pour combattre et réduire la pauvreté; et c) mobiliser les ressources et un soutien au niveau mondial en faveur des objectifs que ces politiques visent¹. L'une des méthodes les plus utilisées pour mesurer la pauvreté extrême, mentionnée dans l'objectif 1 des objectifs de développement durable est le paramètre relatif au nombre de personnes vivant avec moins de 1,25 dollar par jour.

10. Pour évaluer la pauvreté, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes a proposé une méthode appelée « coûts des besoins de base ». Celle-ci définit des seuils de pauvreté en comparant les revenus des ménages au montant nécessaire pour satisfaire les besoins essentiels. Elle détermine le revenu minimum nécessaire aux ménages, dans un espace et à un moment déterminés au préalable, pour subvenir à leurs besoins. Ce revenu minimum est calculé à partir du coût du

¹ Thirukodikaval N. Srinivasan, « The unsatisfactory state of global poverty estimation » dans *In Focus* (septembre 2004), p. 3. Disponible en anglais à l'adresse <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus4.pdf>.

panier de la ménagère, produits et services compris. La méthode évalue également les besoins nutritionnels de la population, la quantité de produits alimentaires disponibles, les prix relatifs et les disparités qui existent entre les zones métropolitaines, urbaines et rurales².

11. Une autre méthode utilisée pour mesurer la pauvreté est celle de la « pauvreté multidimensionnelle », fondée sur les travaux d'Amartya Sen³. D'après M. Sen, la pauvreté est l'un des moyens par lesquels l'être humain est privé de sa liberté. En particulier, il voit plusieurs dimensions dans la notion de liberté: a) la dimension économique, qui détermine la capacité de l'individu à consommer, produire et échanger; b) la dimension politique, qui a trait à l'existence de droits civils et politiques (droit de vote, liberté de choix et participation à la vie politique); et c) la dimension concernant l'accès aux services sociaux, tels que l'éducation de base et la santé. Selon cette méthode, il conviendrait d'adopter une approche multidimensionnelle pour définir des indicateurs de pauvreté.

12. Aux fins du présent document, qui est consacré à la pauvreté rurale, le seuil de pauvreté des ménages par habitant se situerait entre un quart (64,57 dollars) et la moitié (129,15 dollars) du salaire minimum brésilien (258,30 dollars par mois) en 2009. Le choix d'un tel critère facilite l'identification des groupes pouvant avoir accès aux politiques sociales comme le programme national de renforcement de l'agriculture familiale, la « Bolsa Família » et l'allocation sécheresse « Bolsa Estiagem ». En se fondant sur ce critère, il est possible de classer les pauvres en trois sous-groupes principaux : ceux dont les revenus mensuels oscillent entre 258,30 et 129,16 dollars qui pourraient être considérés comme vivant dans une situation de quasi pauvreté, ceux dont les revenus mensuels se situent entre 129,15 et 64,58 dollars considérés comme pauvres et ceux dont les revenus mensuels sont inférieurs à 64,58 dollars considérés comme extrêmement pauvres.

13. La pauvreté extrême rurale au Brésil est localisée dans une région en particulier, à savoir le nord-est. Dans cette sous-région, 9 millions de personnes vivent dans les zones rurales et ont un revenu mensuel inférieur à 64,58 dollars. L'État de Bahia, dont 2 millions des habitants vivent dans une situation de pauvreté extrême, est celui qui compte le plus de personnes dans cette catégorie. Dans les États du Pernambouc et du Ceará, environ 900 000 personnes au total vivent dans la pauvreté extrême.

14. Afin de mieux définir le profil du pauvre, des données désagrégées selon les revenus des ménages et complétées par des données sur la population sont nécessaires. Le nord-est a le taux d'analphabétisme le plus élevé du pays. Bien qu'il y ait des analphabètes parmi les pauvres, les quasi pauvres et les personnes extrêmement pauvres, le taux d'analphabétisme est plus élevé chez les quasi pauvres. Cette situation est peut-être imputable au fait que les critères appliqués dans le cadre des programmes sociaux du Gouvernement ont tendance à donner la priorité aux personnes analphabètes. Chez les jeunes, il est nécessaire de pallier les lacunes du système éducatif à la fois pour promouvoir leur développement humain et assurer leur intégration future dans le marché du travail. Ces facteurs pourraient aider à savoir si les jeunes peuvent se sortir de la situation de pauvreté qui

² Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura, *A Nova Cara da Pobreza Rural: Desenvolvimento e Questão Regional*, vol. 17, p. 58 (Brasília, 2013). Disponible en portugais à l'adresse www.iicabr.iica.org.br/wp-content/uploads/2014/03/S%C3%A9rie-DRS-vol-17.pdf.

³ Amartya Sen, *Development as Freedom* (Oxford, Oxford University Press, 1999).

compromet leur avenir. Les femmes et les jeunes filles sont également confrontées aux inconvénients liés aux facteurs sociaux et culturels qui accentuent les effets déjà nombreux de la pauvreté.

15. Le travail des enfants est un problème non moins dramatique et préoccupant, en particulier dans la région la plus pauvre du Brésil, le nord-est. Là où les politiques éducatives sont moins précaires, comme dans le sud et le sud-ouest, le travail des enfants est beaucoup moins répandu. Dans cette situation, il est nécessaire de procéder à un examen approfondi des politiques publiques de transfert monétaire assorti de conditions afin de veiller au respect des dispositions prévoyant que seules les familles dont les enfants continuent à aller à l'école perçoivent une allocation.

16. S'agissant de l'accès à la terre, l'expérience du Brésil montre que les personnes sans terre vivent dans la pauvreté extrême. Dans le nord-est, 65,9 % des personnes extrêmement pauvres n'ont pas de terres; dans le Nord et le Sud-Est, la proportion de personnes extrêmement pauvres n'ayant pas de terres est de 67,7 % et 82,4 % respectivement. Le pourcentage élevé des personnes extrêmement pauvres qui n'ont pas accès à la terre dans le Sud-Est s'explique par les migrations des pauvres du nord-est et il a augmenté en dépit du fait que la région est considérée comme la plus développée du pays.

17. La pauvreté et les inégalités au Brésil peuvent donc être considérées comme étant liées, à divers degrés, à l'absence de réformes politiques visant à élargir l'accès aux moyens de production (y compris à la terre) et à prendre en compte la spécialisation de la main-d'œuvre. Les paysans analphabètes, les enfants qui travaillent et les familles privées de terres font partie intégrante de ce tableau. L'accès à l'eau et à l'assainissement, en particulier pour les ménages en situation de pauvreté extrême, est un autre problème qui se pose au niveau national et qui mérite une attention urgente. Dans le nord-est, 57,3 % des personnes qui vivent dans la pauvreté extrême n'ont pas accès à l'eau courante dans leur foyer et 48,4 % n'ont pas accès à des systèmes de traitement des eaux usées. Il convient de tenir compte de ces éléments dans la réalisation des cibles ambitieuses fixées dans le Programme 2030.

18. Si rien n'est fait pour renforcer les compétences spécialisées et accroître la productivité des campagnes brésiliennes, la pauvreté continuera d'être le plus gros défi des zones agricoles, en particulier dans la région qui compte le plus de ruraux pauvres, la région semi-aride du nord-est. Cette région qui compte quelque 70 % des petits agriculteurs brésiliens (et 3,78 millions de personnes jugées extrêmement pauvres avec un revenu mensuel moyen de 58,8 dollars aux prix de 2006) a besoin de mesures spécifiques pour vaincre la pauvreté, grâce au renforcement des activités agricoles dans le cadre du développement durable.

19. Le principal constat et la principale hypothèse formulée dans le présent document est que la structure de production brésilienne repose actuellement sur une spécialisation extrême et la concentration de la production dans les secteurs et les régions les plus dynamiques. En conséquence, la main-d'œuvre est de moins en moins absorbée et les sociétés deviennent moins inclusives. Cette tendance ne fait que renforcer une structure de production qui appauvrit toujours davantage les petits producteurs.

III. Richesse rurale au Brésil

20. L'industrie de production de masse et d'extraction agricole remonte à l'année 1502, quand Dom Manuel, roi du Portugal, a prêté des terres au consortium d'exploitation forestière dirigé par Fernão de Noronha.

21. Après plus de 500 ans, le Brésil est aujourd'hui un producteur important et prospère de plus de 300 types de cultures, générant 350 produits distribués sur 180 marchés à travers le monde. Le secteur agro-industriel dans son ensemble (produits, agriculture, industrie agro-alimentaire et distribution) a produit 188,1 millions de tonnes de céréales (2015-2016); 26,2 millions de tonnes de viande (2016); 38,9 millions de tonnes de fruits (2014); et 35,2 milliards de litres de lait (2014). En 2015, il a engrangé des revenus de 181,3 milliards de dollars, soit 27 % du PIB et employait 37 % de la main-d'œuvre brésilienne⁴.

22. Les statistiques sur la production agricole sont tout aussi impressionnantes, comme le montre l'accroissement de la production céréalière : 45 millions de tonnes en 1975, 58 millions en 1990 et 187 millions en 2013. En 1990, la balance commerciale du secteur agricole était de 7 milliards de dollars et en 2011, elle avait décuplé pour atteindre 73 milliards de dollars. En 2013, elle s'établissait à 83 milliards de dollars. Des archives historiques confirment que le secteur agricole s'est développé alors que d'autres secteurs de l'économie brésilienne stagnaient ou étaient en déclin. L'excédent commercial cumulé du secteur agricole pour la période 1989-2013 s'élevait à 797,1 milliards de dollars, alors que le secteur industriel et le secteur des services affichaient un déficit cumulé de 417 milliards de dollars⁵. Toutefois, ces résultats positifs dans l'ensemble sont le fruit des activités commerciales de quelques centaines de personnes seulement : les grands propriétaires terriens brésiliens.

23. Les stratégies de développement agricole doivent relever deux défis à l'échelon national. Elles doivent d'abord améliorer la situation des zones et des territoires isolés, des communautés traditionnelles et des ruraux pauvres. Une solution possible serait la mise en place et le renforcement des éléments suivants : éducation de qualité; emplois durables pour tous; services publics (sécurité hydrique et accès à l'assainissement). En outre, le déploiement et la mise en œuvre d'arrangements productifs locaux, de mécanismes d'intégration, de centres de formation professionnelle et de technologies appropriées relèvent de politiques d'intégration sociale qui doivent être appliquées parallèlement aux réformes des infrastructures de base.

24. La réforme du régime de fiscalité fédérale, grâce à la création d'un fonds correspondant, constitue le second défi à surmonter. Ce fonds devrait permettre de mettre en commun les recettes fiscales provenant de l'impôt sur la circulation des biens et services et de la TVA. Le bras de fer fiscal au Brésil a une incidence négative sur le solde fédéral et semble appauvrir davantage les pauvres. Pour régler ce problème, il faudrait peut-être mettre en commun les recettes fiscales provenant de l'impôt fédéral susmentionné, grâce à la création d'un fonds national de développement régional qui profiterait le plus aux régions les plus démunies. S'il

⁴ Embrapa, *Embrapa em Números* (Brasília, 2016). Disponible à l'adresse suivante : www.embrapa.br/documents/10180/1600893/Embrapa+em+N%C3%BAmeros/7624614b-ff8c-40c0-a87f-c9f00cd0a832.

⁵ Agrostat, base de données « Estatísticas de Comercio Exterior do Agronegócio Brasileiro ».

pouvait engager des ressources de manière autonome, en vertu de l'article 9 de la loi complémentaire n° 101 de 2000 (loi sur la responsabilité fiscale), le fonds national de développement régional, par son approche régionale, pourrait contribuer à éliminer une part importante de la pauvreté structurelle en l'espace d'une génération. Cette fonction devrait être consacrée par le droit interne (comme préconisé au paragraphe 2 de l'article 9 de la loi complémentaire) et un système de gestion et d'administration national fiable, transparent et responsable.

La « Silicon Valley » agricole du Brésil

25. La richesse et la pauvreté sont à la fois la solution et le problème des zones rurales du Brésil. Ces zones relèvent de la Société brésilienne de recherche agricole (EMBRAPA), entreprise publique fondée en 1973 pour promouvoir la modernisation des campagnes brésiennes, et favoriser le développement durable de l'agriculture par la création, l'adaptation et la transmission du savoir et des technologies. La création de l'EMBRAPA a facilité la mise en place d'un processus continu et accéléré de transformation technologique et organisationnelle qui a permis aux producteurs ruraux d'acquérir des compétences qu'ils n'avaient pas et au secteur agricole brésilien de se développer dans les années qui ont suivi.

26. Le secteur agricole est essentiel à la planète, qui comptera 2,3 milliards d'habitants supplémentaires en 2050 (9,3 milliards contre 7 actuellement), pour lesquels la production alimentaire devra être accrue. L'EMBRAPA et les autres institutions analogues devront s'employer à accroître la production agricole mondiale de 70 % dans les pays développés et de 100 % dans les pays en développement, ainsi que les stocks de culture destinés aux biocarburants.

27. L'EMBRAPA a favorisé un développement du secteur agricole remarquable, qui a eu un impact significatif sur la vie et les modes de consommation des Brésiliens. Les données de la Fondation de l'Institut de recherche économique montrent qu'entre 1975 et 2007, dans l'État de São Paulo, le plus riche du pays, le prix des denrées alimentaires a baissé de 5 % (et se maintient encore à ce niveau aujourd'hui). La production de haricots au Brésil a augmenté, passant de 2,23 millions de tonnes en 1973 à 2,7 millions en 2014. Parallèlement, la superficie plantée a diminué, de 3,8 millions d'hectares en 1973 à 1,9 millions d'hectares en 2013. Ces chiffres représentent une augmentation de 131 % de la productivité. Ainsi, l'EMBRAPA a contribué à créer de nouveaux modes de consommation et amélioré l'accès des populations les plus démunies aux denrées alimentaires de base.

28. On appelle ce phénomène la « Silicon Valley » de l'agriculture brésilienne. Il s'agit toutefois d'une vallée des riches et non des pauvres. Au XXI^e siècle, une telle innovation agricole occupera une place de plus en plus manifeste et importante dans la lutte contre la pauvreté et la faim. Toutefois, on pourrait obtenir de meilleurs résultats en vérifiant l'origine et la nature des dépenses et en limitant les restrictions et les imprévus liés à la budgétisation et aux opérations financières du fonds national de développement qu'il est proposé.

Une solution et un problème : le traité de Methuen et la théorie de l'avantage comparatif

29. En 1703, dans le cadre du traité de Methuen, le roi du Portugal a promis d'acheter à l'Angleterre, à des taux préférentiels, tout le textile qu'elle pouvait lui vendre. En échange, le monarque anglais a autorisé l'importation du vin portugais, aux deux tiers seulement de la taxe appliquée aux produits français.

30. Ce traité a permis à l'Angleterre d'améliorer sa balance commerciale avec le Portugal, d'assurer un développement rapide de sa production textile et de dépendre moins des importations de vin de France, rival historique de l'Angleterre. Par ailleurs, les réserves d'or en provenance de la colonie du Brésil ne passaient plus par le Portugal mais allaient directement en Angleterre pour financer les innovations industrielles favorisées par l'industrialisation.

31. Le commerce entre le Portugal et l'Angleterre a eu un impact direct sur le Brésil, en particulier après l'arrivée à Rio de Janeiro, en 1808, de Dom João et de la cour royale, qui fuyaient Napoléon. Afin de se procurer les ressources et produits de luxe générés par la Révolution industrielle, le Portugal a imposé, en 1810, une taxe de 15 % sur les biens importés d'Angleterre au Brésil, applicable à tous les signataires du traité de commerce et de navigation. Cette taxe était encore plus faible que celles applicables aux biens portugais (16 %) et aux biens provenant d'autres pays (24 %)⁶. À l'exception de sa production de vin, le Portugal est devenu une « colonie économique » du Royaume-Uni et le Brésil s'est retrouvé dans une situation similaire.

32. Selon la théorie élaborée à l'époque par l'économiste anglais David Ricardo, l'excédent économique dégagé par la production de vin au Portugal devait permettre de financer l'achat du textile anglais. Un exemple simple, souvent cité dans les milieux scientifique, politique et universitaire brésiliens, qui illustre les théories de Methuen et de Ricardo et que l'on peut appliquer de diverses façons à la situation actuelle du Brésil, est le suivant : selon Roberto Amaral, ex-ministre brésilien de la science et de la technologie, pour importer, par exemple, une tonne de semi-conducteurs (puces ou sable chaud), le Brésil paie 350 000 dollars. Il doit donc vendre 21 000 tonnes de minerai de fer ou 1 700 tonnes de soja pour s'acheter juste une tonne de puces. Si l'on applique ce ratio à des domaines technologiques plus complexes comme l'espace, il doit vendre encore davantage, soit 258 000 tonnes de fer ou 149 000 tonnes de soja pour la seule location d'une fusée de lancement de satellite.

33. Conformément à la théorie de l'avantage comparatif, les dividendes rapportées par le riche secteur agroalimentaire n'ont jamais été redistribuées aux pauvres. Pourtant, la création d'un fonds national de développement régional ne nécessiterait qu'une redistribution de 1,6 % des bénéfices de 2015, qui serait amplement suffisante pour couvrir, pendant une période de cinq ans, tous les volets d'un plan national brésilien de développement régional, axé notamment sur l'éducation et la

⁶ Carlos Gabriel Guimarães, « *O Comittee de 1808 e a Defesa dos interesses ingleses com a Corte no Brasil* », document établi en vue du *XXIV Simpósio Nacional de História*, Associação Nacional História, São Leopoldo, 2007. Disponible à l'adresse : <http://snh2007.anpuh.org/resources/content/anais/Carlos%20Gabriel%20Guimar%20E3es.pdf>.

formation professionnelle, la science, la technologie et l'innovation, l'infrastructure, le développement productif et l'accès aux services.

IV. Vers une politique de développement régional stratégique pour réduire la pauvreté

34. Jusqu'à la Seconde Guerre mondiale, l'idée de développement régional était soit uniquement liée à l'édification et à l'implantation d'unités industrielles et d'activités agricoles, soit fondée sur la prestation de services, suivant une approche macro régionale hiérarchique descendante reposant sur le caractère centralisé des politiques urbaines.

35. La première expérience mondiale dans ce domaine a été le plan national d'électrification de l'ex-Union soviétique, élaboré par Lénine en 1920 sous l'égide de la Commission d'État pour l'électrification de la Russie, l'objectif étant de porter la production de fonte à 8,2 millions de tonnes (contre 4,2 millions en 1913), l'extraction de charbon à 62,3 millions de tonnes (contre 29,1 millions en 1913), le potentiel hydroélectrique régional à 1,75 million de kW (contre 189 000 en 1913) et la production industrielle brute de 180 à 200 % par rapport à 1913. Ce plan, qui devait s'étaler sur 10 à 15 ans, avait largement dépassé avant 1935 tous les indicateurs fixés⁷.

36. En 1928, la commission nationale de planification a donné au plan une dimension régionale. À l'époque, la colonisation de la Sibérie soulevait des préoccupations géopolitiques du même ordre que celles qu'avait le Brésil au cours de la même période avec les régions nord-est et amazonienne. La crise de 1929, qui a suscité la plus grave dépression économique du siècle dernier, a amené d'autres pays, en particulier les pays industrialisés, à prendre conscience de la nécessité de réduire les inégalités régionales.

37. La création en 1933, pendant le New Deal, de la Tennessee Valley Authority, organisme public des États-Unis d'Amérique financé par des capitaux privés, illustre encore mieux l'idée d'une politique de développement régional. Pour assurer le développement de la région, qui s'étend sur 105 000 kilomètres carrés dans sept États, les mesures de politique générale prévoyaient la lutte contre les inondations, la construction de barrages hydroélectriques, l'élargissement des canaux de navigation du bassin fluvial du Tennessee, la construction d'infrastructures, y compris des programmes d'irrigation, la croissance et la modernisation industrielles, l'urbanisation, l'aménagement de services, des mesures de salubrité de l'environnement dans les zones rurales et la lutte contre les maladies (plus de 30 % de la population locale étaient alors touchés par le paludisme). Les mesures mises en œuvre par la Tennessee Valley Authority établissaient des pratiques et des activités qui s'appuyaient sur un modèle de développement régional adapté à l'aménagement d'une région que l'on considérait comme pauvre, mais qui, forte de ses ressources naturelles, présentait un potentiel de développement⁸.

⁷ Académie de Ciências da Rússia, *Manual de Economia Política*, chap. XXI (1959). Disponible à l'adresse suivante : <https://www.marxists.org/portugues/tematica/livros/manual/21.htm>.

⁸ Andrey Minin Martin et Leonardo Dallacqua de Carvalho, « *Entre um doença e Progresso: considerações sobre o Tennessee Valley Authority e o controle da Malária (1933-1948)* »,

38. La mise en place d'incitations fiscales visant à réduire le coût d'accès au capital et le coût de production, démarche systématique adoptée par l'Italie pour la création du *Cassa del Mezzogiorno* en 1950, constitue un autre exemple tout aussi important d'outil de mise en œuvre de plans de développement régional. Des mesures financières de ce type ont par la suite été reprises dans d'autres pays, y compris le Brésil, qui a mis en place un système d'incitations fiscales pour l'industrialisation de la région nord-est avec la création de la Surintendance du développement du Nord-Est (SUDENE) en 1959.

39. À la fin des années 1940, afin d'éviter les problèmes urbains, économiques et sociaux résultant d'une forte concentration urbaine, la France a lancé une politique ambitieuse de décentralisation productive et de réaménagement du territoire. L'objectif était de réduire la population à Paris et de repeupler les zones rurales du pays. Au nombre des moyens d'action utilisés dans ce cadre, les entreprises publiques devaient cibler leurs investissements vers certaines régions et un programme d'infrastructure ambitieux et diversifié devait être mis en œuvre.

40. L'Amérique latine dans son ensemble n'a pas été à l'abri de ces préoccupations et un certain nombre de plans et politiques de développement régional y ont été mis en œuvre, notamment les programmes concernant les frontières et les bassins en Argentine (Patagonie) et au Mexique. Au Venezuela, le programme de développement régional dans la ville de Guyana, au confluent des fleuves Caroní et Orénoque, visait à transformer la région en un pôle de croissance industrielle et urbaine, notamment grâce à la construction d'un barrage hydroélectrique, d'une aciérie et d'une nouvelle ville. Dans une publication de 1972 sur le développement régional en Amérique latine, Walter Sthor a énuméré 72 autres plans ou programmes de développement régional dans les pays d'Amérique latine⁹.

41. Au Brésil, pays caractérisé par des conditions semi-arides et des sécheresses récurrentes dans la région du nord-est, ainsi que par une insécurité constante résultant de la démarcation, de la protection et de l'aménagement de la région amazonienne, le développement régional constitue une préoccupation constante depuis la fin du XIX^e siècle. De nombreuses institutions publiques ont été créées pour tenter de trouver des solutions régionales axées sur les territoires ainsi que des solutions culturelles appropriées pour régler les problèmes endémiques liés à la sécheresse et à la pauvreté dans la région du nord-est.

42. C'est ainsi que la Commission impériale de 1877 a commencé à mettre en œuvre des plans d'intégration nationale et de développement régional, visant à lutter contre la sécheresse, en particulier dans la région du nord-est où résidaient la plupart des pauvres. Elle proposait, entre autres, le développement des infrastructures de transport, la construction de barrages et le détournement du fleuve São Francisco. Avec l'instauration de la République du Brésil en 1889, la Commission n'a pas achevé ses travaux. En outre, fait sans précédent au Brésil, quelque 500 000 personnes se seraient déplacées ou auraient été déplacées vers la

Dimensões, vol. 34, p. 280-306 (2015). Disponible à l'adresse : www.periodicos.ufes.br/dimensoes/article/download/11119/7766.

⁹ Walter Sthor, *El Desarrollo Regional en América Latina: Experiencias y Perspectivas* (Buenos Aires, Ediciones ISAP, 1972).

région amazonienne, afin de profiter des opportunités de travail dans l'exploitation du caoutchouc, devenu un nouveau produit d'exportation¹⁰.

43. En 1904, des commissions ont été créées pour analyser les effets de la sécheresse sur la région du nord-est, notamment dans les États de Ceará et de Rio Grande do Norte, et envisager des solutions. La même année a été créée l'Inspection des travaux contre la sécheresse, qui est devenue l'Inspection fédérale des travaux contre la sécheresse en 1906, puis finalement, en 1945, le Département national des travaux contre la sécheresse, structure rattachée au Ministère de l'intégration nationale.

44. Un fonds spécial, créé en 1920, constitué de ressources affectées par des lois budgétaires et destiné aux travaux d'irrigation des terres cultivables du nord-est du Brésil, représentait 2 % du budget fédéral. La Constitution de 1923 a ajouté d'autres postes de dépense, affectant ainsi 4 % du budget fédéral à la lutte contre la sécheresse.

45. En 1945, en s'inspirant de l'expérience de la Tennessee Valley Authority, on a créé la compagnie hydroélectrique du São Francisco. Cette compagnie, rattachée au Ministère de l'énergie, existe toujours. La Constitution de 1946 a créé d'autres postes budgétaires pour le développement de la région nord-est.

46. Tous ces postes budgétaires ayant été consacrés au problème central de la région du nord-est, la Commission pour le développement de la vallée du São Francisco (désormais Compagnie de développement des vallées de São Francisco et du Parnaíba) a vu le jour en 1948, sous la tutelle du Ministère de l'intégration. En 1951 a été fondée la Banque du Nordeste du Brésil.

47. On peut cependant penser que ces institutions dans leur ensemble ont mené leurs activités dans le cadre d'un système archaïque de développement régional, selon une approche descendante, de manière isolée et sans avoir déterminé de façon générale les raisons pour lesquelles la pauvreté persiste. Ceci découlerait de l'adoption d'approches macro régionales comme méthodes de base pour leurs études. Elles mettent également l'accent sur des mesures exogènes, telles que de gros investissements sans contrôle social.

48. Le modèle moderne de développement régional exige une orientation ascendante et des approches à plusieurs niveaux axées sur les pays, de l'analyse et de l'étude du potentiel local à l'engagement social et à l'autonomisation des acteurs locaux dans la mise en œuvre des politiques et des investissements, les spécificités locales étant vues comme des atouts à prendre en compte et à optimiser. La mise en œuvre d'une politique nationale de développement régional qui est proposée dans le présent document est l'une des voies possibles, qui doit s'appuyer sur les politiques déjà menées dans d'autres pays. Cette stratégie permettrait d'éviter les problèmes habituels associés à la pauvreté dans tout pays, notamment les possibilités limitées d'épanouissement personnel et professionnel, principalement dues au manque d'accès à une éducation de qualité, à la santé et à l'emploi, et ayant pour effet un processus migratoire vers des régions considérées plus dynamiques.

¹⁰ Celso Furtado, *Formação Econômica do Brasil*, chap. XXIII (São Paulo, Companhia Editora Nacional, 2005). Disponible à l'adresse : www.afoiceeomartelo.com.br/posfsa/Autores/Furtado,%20Celso/Celso%20Furtado%20-%20Forma%C3%A7%C3%A3o%20Econ%C3%B4mica%20do%20Brasil.pdf.

49. Le plan national de développement régional constitue une tentative visant à surmonter ce genre de difficultés, l'objectif étant d'éliminer la pauvreté. Un autre défi consiste à trouver un consensus politique susceptible de faire émerger un pacte fédérateur qui place une telle politique au-dessus des autres stratégies et mesures sectorielles. Faute d'un tel consensus politique et institutionnel, la tentative du Ministère brésilien de l'intégration nationale (autrefois Ministère de l'Intérieur) de mettre en œuvre le premier plan national de développement régional en 2003 semble n'avoir obtenu que des résultats limités¹¹.

50. Les efforts visant à relancer la planification et les politiques régionales selon une approche nouvelle et moderne ont clairement donné des résultats insuffisants. Les principaux objectifs de l'approche, qui étaient d'inverser la courbe des inégalités régionales et d'étudier de manière approfondie le potentiel endogène des diverses régions du Brésil, n'ont pas été réellement atteints. Comme on l'a vu plus haut, un élément fondamental possible, aujourd'hui encore, consisterait à créer, budgétiser et financer un fonds national de développement régional pour traiter, entre autres, les aspects suivants :

a) Couverture nationale. Les caractéristiques des macro-régions n'étant plus représentatives du Brésil dans son ensemble, l'objectif d'une couverture nationale nécessite non seulement une action à différents niveaux géographiques, mais également la mise en œuvre de politiques interrégionales sur l'ensemble du territoire;

b) Institutions de développement régional efficaces. Dans le passé, elles sont devenues structurellement fragiles pour des raisons récurrentes, notamment une corruption sans limite;

c) Le développement régional vu comme une action transversale. Dans ce cadre, les politiques régionales doivent être coordonnées à l'action des organismes publics fédéraux dans différents secteurs, en partenariat avec le secteur privé et la société civile.

51. En ce qui concerne l'organisation des institutions publiques devant participer à la mise en œuvre du plan national de développement régional, trois étapes de coordination ont été proposées: niveaux fédéral, macro régional et sous-régional :

a) Au niveau fédéral, la création de la Chambre de l'intégration nationale et de la politique de développement régional et du Comité de coordination fédératif;

b) Au niveau macro régional, pour les régions du nord, du nord-est et du centre-ouest, l'accent doit être mis sur l'importance des plans stratégiques de développement, et la réouverture possible des trois surintendances régionales, qui seraient chargées de coordonner les actions dans leur zone respective; et

c) Au niveau sous-régional, l'action menée par les forums et organismes de développement pour coordonner et articuler les programmes de gouvernance du Ministère de l'intégration nationale autour des domaines prioritaires.

¹¹ Brésil, Ministère de l'intégration nationale, *I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: Documento de Referência* (Brasília, 2012). Disponible à l'adresse suivante : www.mi.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157.

52. Bien que ses résultats aient été très limités, le premier plan national de développement régional s'est avéré important, dans la mesure où c'était la première tentative menée au niveau national pour mettre en œuvre une politique nationale de développement régional et examiner les paradigmes concernant les modalités de réussite de cette régionalisation. Néanmoins, la mise en œuvre du premier plan national s'est ressentie de l'absence de quatre principaux facteurs : a) la création d'un fonds; b) l'institutionnalisation de la coordination au niveau national; c) un cadre juridique adéquat et, enfin et surtout, d) un budget suffisant. Sans fonds suffisant, aucune politique ne saurait réussir.

53. Face à ces lacunes, le Ministère de l'intégration nationale a pris l'initiative de la mise en œuvre d'un deuxième plan national de développement régional et animé un débat qui a eu lieu entre 2012 et 2013, auquel ont participé des techniciens et d'experts des secteurs public et privé. Ces derniers ont participé à la première conférence nationale sur le développement régional, dont les débats ont eu lieu dans les 27 États et les 5 macro régions du Brésil.

54. Les textes issus de la Conférence ont été reproduits sous la forme d'un projet de loi, rédigé par le Ministre de l'intégration nationale de l'époque¹². Ce projet de loi est actuellement en délibération au Congrès national. Comme indiqué dans le deuxième plan national de développement régional, il propose la mise en œuvre de politiques visant un développement spatial plus équilibré, qui respectent et reconnaissent la diversité du pays tout en favorisant l'intégration et la cohésion économique, sociale et territoriale. Cette ambition se traduit par deux objectifs, à savoir :

a) Maintenir le cap de l'inversion des inégalités inter et intrarégionales, en tenant compte des ressources endogènes et des spécificités culturelles, sociales, économiques et environnementales;

b) Créer les conditions d'un accès plus équitable et plus équilibré aux biens et services publics au Brésil, en réduisant les inégalités inhérentes au lieu de naissance de certaines personnes.

55. D'une manière générale, le deuxième plan national de développement régional vise les objectifs suivants :

a) Structurer le système national de développement régional;

b) Créer un fonds national de développement régional;

c) Mettre l'accent sur la dimension régionale dans les principaux plans et politiques du Gouvernement fédéral ayant un impact territorial, le plan national de développement régional servant de politique centrale;

d) Considérer la diversité comme un atout majeur pour le développement territorial et régional, en s'appuyant sur le recensement et l'exploitation de nouvelles opportunités et de nouveaux domaines présentant un potentiel;

e) Établir un lien entre équité et compétitivité dans les stratégies régionales et territoriales de développement productif;

¹² Brésil, Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional, Projeto de Lei do Senado n° 375 (2015), disponible à l'adresse : www.senado.leg.br/atividade/rotinas/materia/getPDF.asp?t=169159&tp=1.

f) Encourager les activités et technologies innovantes et l'« économie verte », porteuses d'avenir;

g) Assouplir les critères d'octroi de financements et d'incitations fiscales au fonds national de développement régional, en intégrant les différents fonds de développement régional à d'autres instruments budgétaires;

h) Conclure des accords pour définir des objectifs avec le Gouvernement dans tous les domaines, et avec la société civile dans les domaines de l'infrastructure, de l'éducation et de la formation des ressources humaines, et renforcer les systèmes d'innovation régionaux, étatiques et locaux ainsi que l'accès universel aux services publics de base;

i) Mettre en œuvre ses systèmes d'information et de suivi dans le cadre de son évaluation continue.

56. Pour éviter ce que l'on a observé avec le premier plan national de développement régional, certaines décisions politico-administratives s'imposent, à savoir :

a) La création du fonds national de développement régional;

b) L'institutionnalisation du système national de développement régional;

c) La promulgation de lois ordinaires, fournissant ainsi le cadre normatif nécessaire de la prise en compte par tous les organismes publics d'une politique nationale dans toutes ses dimensions;

d) L'inscription d'un chapitre spécifique dans les lois budgétaires brésiliennes.

V. Conclusion

57. Au Brésil, il existe, d'une part, un très petit nombre de riches producteurs qui détiennent de vastes domaines de culture hautement mécanisée, investissant des sommes colossales dans la recherche, la science, la technologie et l'offre de crédit, d'autre part, des millions de petits agriculteurs qui vivent dans des conditions d'extrême pauvreté, principalement dans la région (semi-aride) du nord-est. Ces derniers vivent sur de petites parcelles de terre et n'ont qu'un accès limité à l'assistance technique, aux semences et aux innovations dans les domaines du traitement et de la production. Ils n'ont pas non plus accès au crédit rural et dépendent principalement du maintien de prestations comme la Bolsa Família.

58. Une solution réaliste consisterait à faire en sorte que les plus pauvres puissent bénéficier des travaux de l'EMBRAPA, la plus grosse société mondiale de recherche dans le domaine de l'agro-industrie; tel n'a cependant pas été le cas, les travaux de la société ayant plutôt profité aux riches propriétaires terriens du pays. Cette situation n'est pas seulement imputable à l'EMBRAPA. Elle s'explique également par un manque de coordination et par l'absence de politiques alternatives d'investissement qui devaient contribuer à la résilience des régions et des territoires pauvres isolés, dont les populations n'ont jamais eu accès à un minimum d'éducation et d'assainissement, ni aux moyens de faire face aux catastrophes naturelles.

59. Face à ce déséquilibre structurel, l'auteur propose la mise en œuvre possible d'une politique de développement régional, comme on l'a vu dans d'autres régions du monde où elle a déjà donné des résultats satisfaisants dans la lutte contre la pauvreté. La discussion a été engagée et elle a pris forme au Ministère de l'intégration nationale en 2011. Le texte du projet de politique est actuellement en cours d'examen au Congrès national en vue de la mise en œuvre d'un deuxième plan national de développement régional, mesure nécessaire qui tient compte des lacunes du premier plan mentionnées précédemment.

60. Le plan national de développement régional pourrait bientôt être la solution au problème de l'immense misère rurale du Brésil, une fois qu'il s'inscrira dans le cadre d'une politique nationale sous la forme d'un projet de loi bénéficiant de ressources budgétaires. Il faudrait pour ce faire un cadre normatif coordonné par des organismes fédéraux, régionaux et locaux de planification et d'exécution, notamment des dispositifs de partenariat avec l'EMBRAPA.

61. Le cadre juridique définissant le développement régional comme une politique nationale au Brésil nécessite la création d'un fonds national et d'un système national de développement régional. Les objectifs seront, entre autres, les suivants :

a) Définir des cibles et des fourchettes d'écart pour réduire les inégalités inter- et intrarégionales en termes de qualité de l'éducation, en tenant compte du décalage entre l'âge et le niveau d'enseignement, ainsi que des taux d'abandon scolaire dans l'éducation de base, ainsi que les investissements et les efforts nécessaires pour atteindre les cibles convenues;

b) Renforcer les systèmes régionaux et l'innovation nationale et locale, en tenant compte des technologies appropriées, des compétences et du potentiel au niveau local, de l'inclusion sociale, du développement durable et des préoccupations environnementales;

c) Inclure dans le plan national les mesures requises par la structuration du réseau polycentrique des villes et par les directives qui y sont définies pour une intégration productive, et leur accorder un degré de priorité;

d) Promouvoir le développement de la production en veillant à ce que les autorités locales et régionales recensent et exploitation les opportunités et le potentiel qui existent;

e) Mettre en place un programme régional pour la mise en œuvre de politiques d'universalisation des services publics de base selon le critère de déficit de développement;

f) Définir une stratégie d'appui pour assurer la viabilité des municipalités brésiliennes, en accord avec le réseau stratégique des villes, et promouvoir les efforts visant à renforcer les nouveaux centres urbains.

62. La solution susmentionnée pourrait contribuer à la diffusion de modèles pour la mise en œuvre du premier et principal objectif du Programme 2030 dans la région semi-aride du Brésil.