

Alvaro Artigas
Sciences-Po Paris

Vers un modèle durable de
développement des
infrastructures publiques: le
cas du Brésil de Dilma
Roussef

Préliminaires théoriques

- La question de l'infrastructure carrefour de la réflexion néo institutionnaliste (North) et de l'économie politique: point focal des transformations de l'interaction entre intérêts économiques et gouvernement
- Le rôle de l'Etat dans la formulation de modèles de développement et régulation de systèmes d'infrastructures nationales (Lorrain 2008)
- La question de l'arbitrage public privé dans la promotion des infrastructures (Gomez-Ibañez: 2003)

Infrastructure et développement au Brésil - Historique

- Le développement des infrastructures au Brésil a été historiquement le ressort des pouvoirs publics.
- Un ensemble d'institutions au service de la planification et le financement des infrastructures (Banco do Brasil, BNDES, Ministerio Publico, Ministerio do Planejamento, MDIC)
- Des cycles de développement historiquement déterminés par l'instabilité macroéconomique
- Un rôle mitigé et épisodique de l'investissement privé jusqu'à 1994.

La dimension régionale du développement des infrastructures

- Le chapitre oublié du projet d'intégration sud-américaine...Le bilan décevant de l'intégration tributaire d'un faible développement des infrastructures publiques brésiliennes?
- La question du financement de la régionalisation dans l'Amérique du Sud...
- Une intégration avec les acteurs et autour de secteurs spécifiques: vers une intégration sud-américaine « à visage humain »?

Infrastructure, compétitivité et répercussions internationales

- L'internationalisation de la question des infrastructures dans le discours des grands émergents et un bilan décevant pour le Brésil (voir slide suivant)
- La montée en puissance des EMNCs et GLCs dans la définition et gouvernance de ces projets
- La mise en place d'ambitieux programmes de développement à 10 ans dans l'ensemble des pays des BRICS.
- L'intégration entre le Brésil et la Chine comme un vecteur de développement d'infrastructures de la région sudaméricaine. Position continentale centrale fait du Brésil le plus grand bénéficiaire des initiatives régionales (IIRSA) qui portent sur la conversion de ses vastes espaces intérieurs dans des zones carrefour des routes terrestres et fluviales.

En relation avec les BRIC

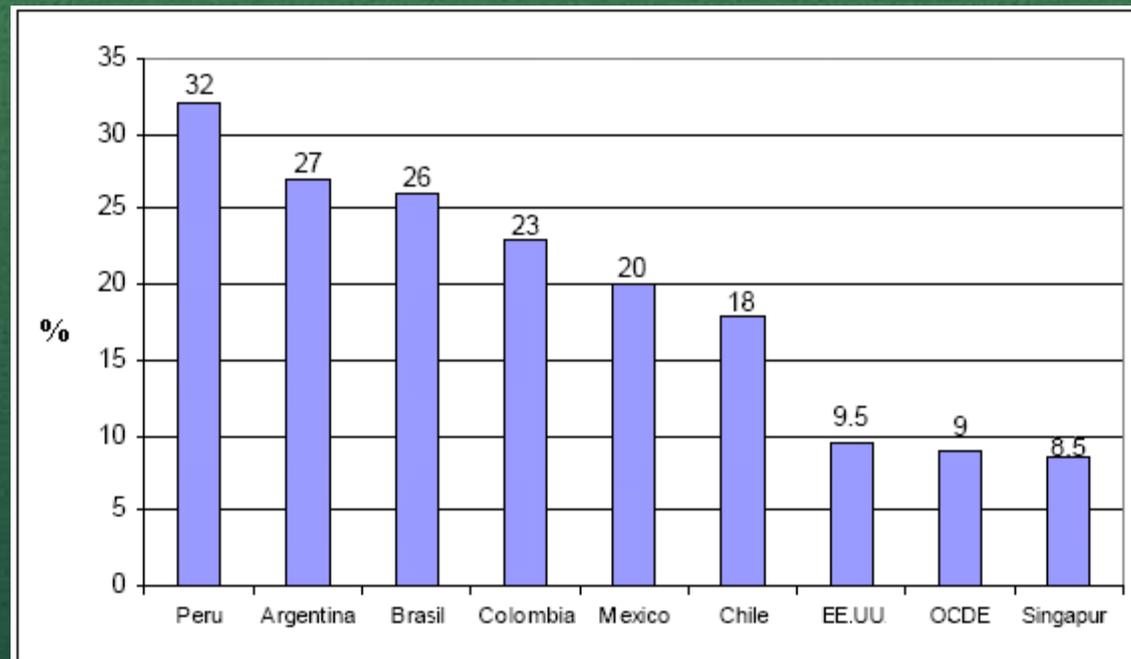
Logística brasileira perde de longe para concorrentes

Na comparação com Rússia, China e Índia, Brasil tem a pior malha – seja em extensão, seja em qualidade – em quatro canais logísticos: rodoviário, ferroviário, hidroviário e de dutos

	Extensão (km quadrados)	Rodovias (km)	Ferrovias (km)	Hidrovias (km)	Dutos (km)
Rússia	17 milhões	1 milhão	87 mil	100 mil	247 mil
China	9,3 milhões	1,6 milhão	77 mil	110 mil	58 mil
Brasil	8,5 milhões	212 mil	29 mil	14 mil	19 mil
Índia	3 milhões	1,5 milhão	63 mil	15 mil	23 mil

Et les pays de la région

- Coût de la logistique comme pourcentage du PIB.



Le coût Brésil: du problème à la mise en agenda

- Une question oubliée par les présidences Cardoso et da Silva (1994-2010)
- Une demande constante des fédérations industrielles régionales (FIESP, FIRJAN, FIEMG) et confédérations nationales (Confederação Nacional da Industria*) « *Essa situação deve-se também a diversos outros fatores, como taxa de câmbio valorizada e o alto custo de produção no Brasil, com poucos avanços na agenda de redução do Custo Brasil* ».
- Une question progressivement remontée à la surface par une stabilisation des finances brésiliennes
- Privatisation des infrastructures dans les années 1990: retour sur une expérience controversée...

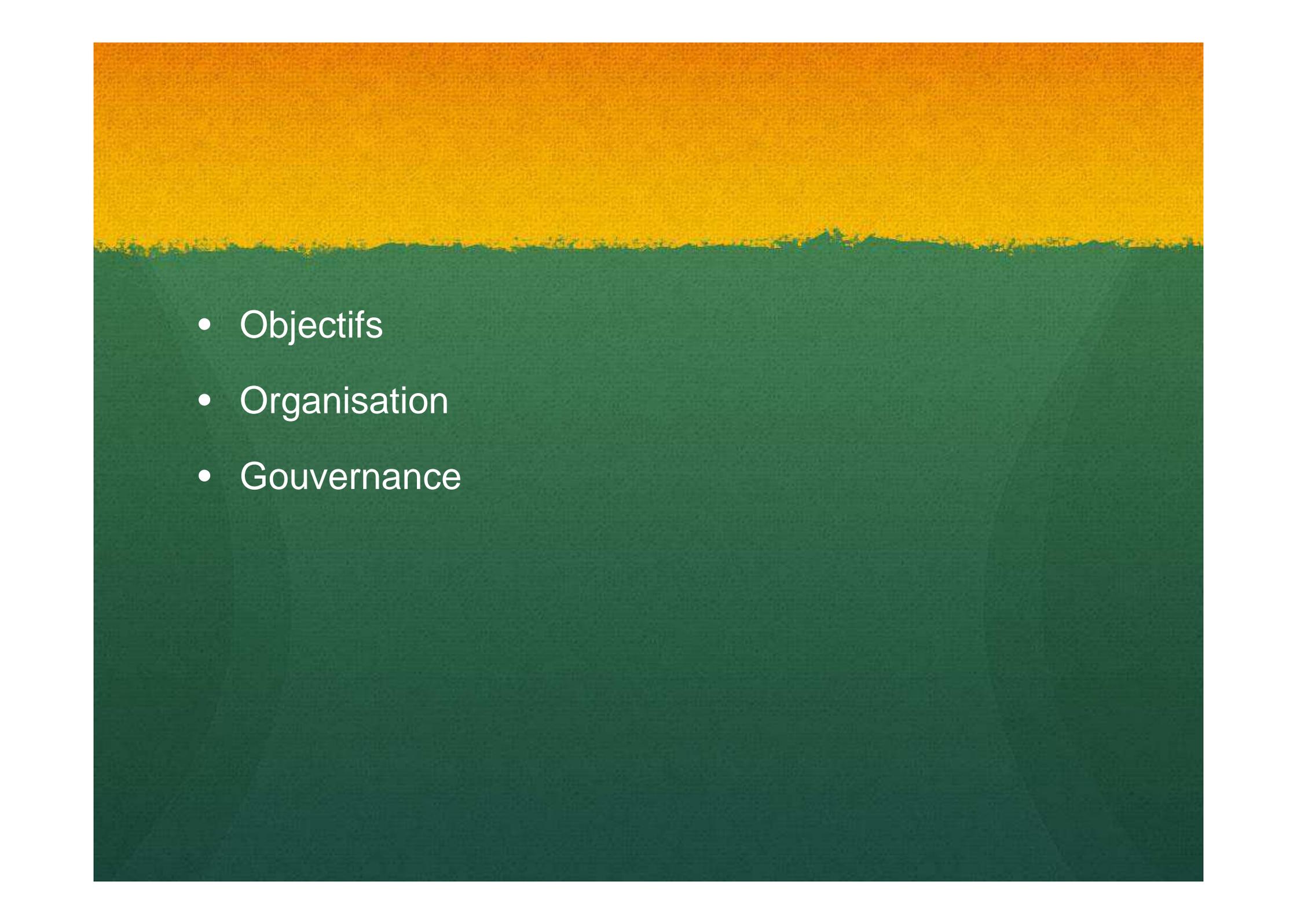
* Relatório Anual 2002, 2006, 2009,

La voix de l'industrie: l'exemple de la CNI*

- -93 propositions d'action transmises au ministère du Développement, de l'Industrie et du Commerce Extérieur (MDIC) et la Banque nationale de développement économique et social (BNDES) dans les domaines de la fiscalité, de la finance, le commerce, l'innovation, les infrastructures, l'environnement et le renforcement des chaînes productives
- La deuxième phase de la Politique de Développement Productif surnommé le Plano Brasil Maior (08/2011) a intégré une partie importante de ces suggestions comme l'exonération de nouveaux investissements, l'expansion des lignes de financement de la BNDES et des incitations à l'innovation. Pour autant, récession mondiale et redirectionnement font état d'une demande de mesures plus audacieuses pour stimuler l'innovation, la qualité de l'éducation et développement des ressources humaines.

The background features a stylized landscape. The top and bottom sections consist of dark green, triangular shapes representing mountains. The central section is a bright yellow field. The text is centered in the yellow field.

Les programmes de développement d'infrastructures au Brésil

- 
- Objectifs
 - Organisation
 - Gouvernance

Première phase: Le PAC 1

- Le programme d'accélération de la croissance, ou PAC a été introduit en 2007 et a présenté des plans d'investissement de près de R \$ 503 milliards (€190 milliards) jusqu'en 2010 pour résoudre de nombreux problèmes d'infrastructure, ainsi que préparer la coupe du monde de 2014 et les jeux olympiques de 2016.



- Le programme est un ensemble de règles, directives et engagements de l'action gouvernementale visant à l'expansion significative du volume des investissements, dont la plupart devraient aller au secteur productif privé.
- Trois axes principaux:
 - une plus grande flexibilité de l'investissement public et des modalités novatrices d'intervention de la banque de développement brésilienne (BNDES)
 - Modernisation du cadre régulateur pour tenter de contourner les entraves bureaucratiques à la mise en œuvre de programmes de travaux publics.
 - l'investissement dans les infrastructures - comme le logement et l'assainissement

Des objectifs ambitieux et une priorité au développement des infrastructures publiques

1. Grandes lignes

- Mise en œuvre progressive au cours de la période quadriennale 2007-2010.
- Une priorité donnée à la modernisation et expansion du réseau d'énergie (Dilma Rousseff Ministère de Mines et Energie (2003-2005), CD Petrobras, Casa Civil)
- Des objectifs de croissance du PIB d'environ 5% par an, favorisés par l'élimination des obstacles au développement et une meilleure synergie des agences gouvernementales en charge de la promotion des infrastructures.

2. Financement:

- Investissements à provenance des gouvernements fédéral, provinciaux et administrations municipales ainsi que des entreprises privées et agences publiques pour financer les projets sociaux, d'infrastructure et d'énergie. R\$503 milliards pour le premier programme PAC dont R \$ 67,8 milliards provenaient du gouvernement fédéral et R\$ 436,1 milliards provenaient de l'État et des entreprises privées (IPEA)

Et des innovations institutionnelles

- Mise en place du Comité de pilotage - CGPAC – avec pour but la coordination interministérielle des actions du programme et une attention spécifique portée à la mise en œuvre. Le gouvernement a procédé à rendre compte du programme à travers des déclarations trimestrielles publiques. Le Congrès et le TCU deviennent ainsi des institutions clé dans le scrutin du processus
- Après la création du PAC, le gouvernement a été confronté à la nécessité de professionnaliser les ministères liés à l'infrastructure pour renforcer la capacité de formulation de politiques publiques, la planification, la coordination, la supervision et l'assistance technique dans la mise en œuvre de projets liés à la mise en œuvre travaux d'infrastructure à grande.
- Pour combler cette lacune, le gouvernement a publié la Mesure provisoire - MP 389/2007 devenue la loi n ° 11.539/20 07 qui a créé la carrière d'analyste en Infrastructure.

Bilan

- Le programme initial PAC a pris fin en Mars 2010, avec un bilan mitigé. Chiffres publiés par le gouvernement font état d' un tableau optimiste, et établissent le montant **consacré aux travaux exécutés ou travaux en cours** à hauteur de 63 pour cent du montant total initialement prévu.
- D'autres sources font état de moins de 14 pour cent des fonds annoncés comme ayant été investis, et peu de projets ont été effectivement finalisés (FGV, 2011, Casa Civil) Causes: le manque de coordination entre institutions en charge de la mise en œuvre des différents projets, l'apparition des problèmes environnementaux et des blocages dans l'allocation de ressources (Contas Abertas 2012)
- En 2009, la Cour des comptes a souligné les irrégularités dans 30 de 99 projets PAC, et a recommandé l'arrêt de 13 d'entre eux.
- Aussi, le gouvernement « s'attribue » les investissements réalisés individuellement par les gouvernements des États comme des projets du PAC, de même qu'il inclut des entreprises privées, y compris des "intentions d'investir" dans les calculs définitifs (CA, 2009)

Deuxième Etape: le PAC 2

- Le PAC 2, initié en mars 2010, s'inscrit dans la continuité du programme initial et engage des dépenses de R\$ 959 milliards (US\$ 582 milliards) de 2011 à 2014.
- Ce programme est encore plus ambitieux que le premier: un total de R \$ 1.59 milliards (€ 602 milliards), dont R \$ 959 millions seront investis de 2011 à 2014.
- Les investissements du PAC2 sont répartis dans les domaines de la logistique, des programmes sociaux et urbains et de **l'énergie, qui a reçu le plus grand pourcentage des fonds engagés.**
- Ils sont ensuite divisés en six groupes, Minha Casa, Minha Vida (Ma Maison, Ma Vie), Cidade Melhor (Meilleure ville), Comunidade Cidadã (Communauté des citoyens), Agua e Luz para Todos (Eau et Lumière pour tous), l'énergie , et des transports.

PAC 2 suite

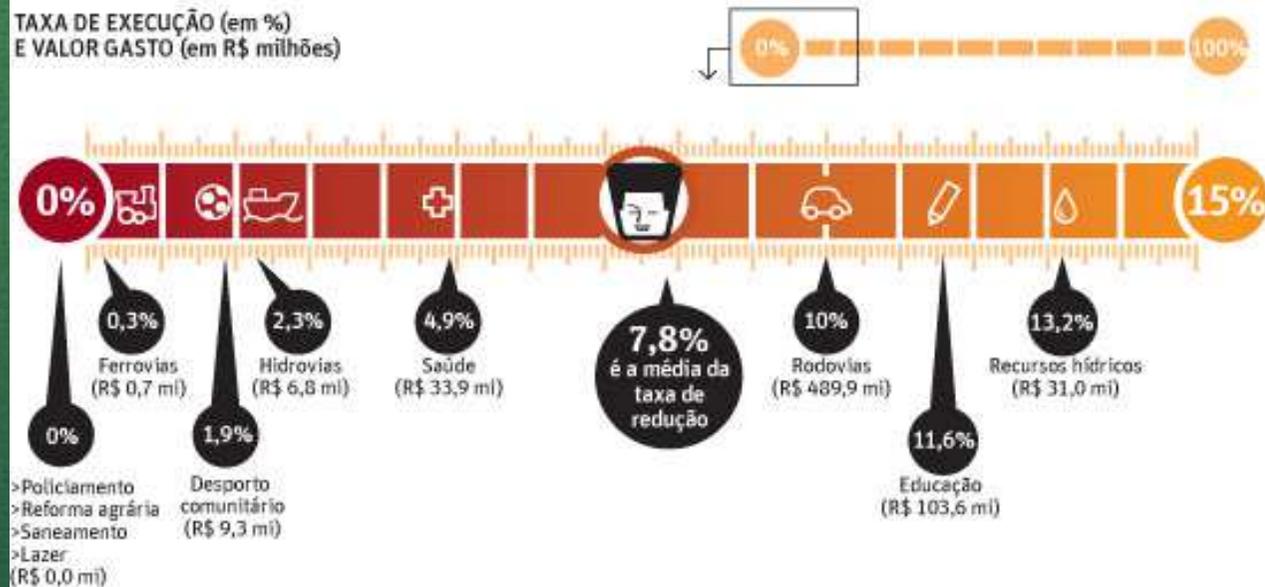
- Pour l'énergie, R \$ 465,6 milliards (€176 milliards)doivent être investis de 2011 à 2014 dans la production d'électricité et le transport, le pétrole et le gaz naturel, l'industrie maritime, les carburants renouvelables, l'efficacité énergétique et les minéraux.
- Le secteur des transports doit recevoir des investissements à hauteur de R\$ 104,5 milliards (€ 40 milliards) de 2011 à 2014. Les fonds seront utilisés pour consolider et étendre le réseau de logistique et d'interconnexion des autoroutes et des voies ferrées et les voies navigables.

PAC 2 Bilan

EMPACÔMETRO

Governo Dilma liberou apenas 7,8% do total disponível no Orçamento para obras do PAC 2

TAXA DE EXECUÇÃO (em %)
E VALOR GASTO (em R\$ milhões)



Ministros Paulo Passos e Miriam Belchior, no balanço do PAC 2

Fonte: Siga Brasil (sistema de consulta ao Orçamento oferecido pelo Senado Federal)

Valor autorizado no Orçamento, em R\$ milhões

Rodovias	4.891,6
Educação	891,0
Saúde	692,8
Desporto comunitário	479,5
Policiamento	350,0
Reforma agrária	291,8
Hidroviás	288,3
Ferrovias	235,5
Recursos hídricos	235,2
Lazer	227,0
Saneamento	107,2

Un impact limité à l'échelle métropolitaine

O PROJETO DO FERROANEL

Governo quer retirar transporte pesado de cargas do centro de São Paulo



Et une mise en œuvre contestée



Source: Estado de Sao Paulo 2010



Le Programme National de Logistique Intégrée

Troisième Acte : le PNLI

- Début: Août 2012 – Fin estimée 2017
- Objectif: modernisation des infrastructures routières, aéroportuaires et portuaires
- Format: partenariats public privés, SEP, autres.

Objectifs

- Logistique et du développement économique
- Impératifs de développement accéléré et durable:
- Mise en place d'un réseau étendu et moderne d'infrastructure
- Une logistique efficace et intégrée
- Des tarifs compétitifs

Un nouveau départ?

- Restauration de la capacité de planification intégrée du système de transport
- L'intégration entre les autoroutes, les voies ferrées, les voies navigables, les ports et les aéroports
- Interaction avec les chaînes d'approvisionnement
- Création de l'Enterprise Planification et logistique – EPL. MP576 précise que l'entreprise sera responsable de la planification, le développement, la fourniture de services et de recherche dans le domaine. L'EPL sera également responsable du financement de train à grande vitesse (TAV).
- EPL entreprise d'Etat avec participation privée, accent mis sur l'intermodalité et antennes régionales (bureaux Campinas, RJ, SP)

Investissement Total

€51 milliards

€16 milliards

€35 milliards

Investissement
Total

€30,5 milliards
investissement à 5 ans

€20,5 milliards
investissement à 20-25
ans

Investissement
Autoroutes

€9 milliards
investissement à 5 ans

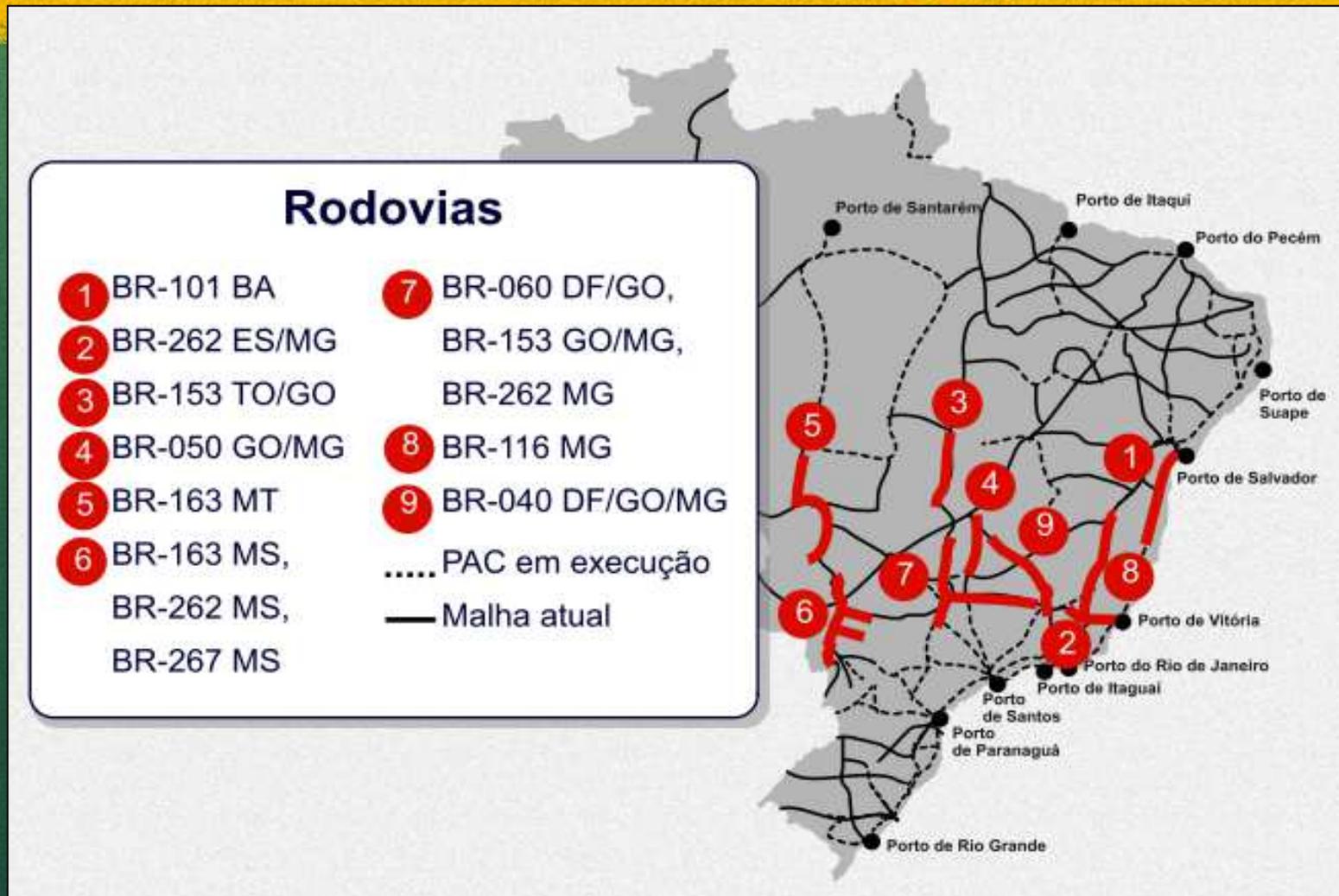
€7 milliards
investissement à 20-25
ans

Investissement
Rail

€21 milliards
d'investissement à 5 ans

€13 milliards
d'investissement à 20-25
ans

Autoroutes



Source: Ministerio de Planejamento

Rail

Ferrovias

- 1 Ferroanel SP – Tramo norte
- 2 Ferroanel SP – Tramo Sul
- 3 Acesso ao Porto de Santos
- 4 Lucas do Rio Verde - Uruaçu
- 5 Uruaçu – Corinto - Campos
- 6 Rio de Janeiro - Campos - Vitória
- 7 Belo Horizonte – Salvador
- 8 Salvador - Recife
- 9 Estrela d'Oeste – Panorama - Maracaju
- 10 Maracaju – Mafra
- 11 São Paulo – Mafra - Rio Grande
- 12 Açailândia – Vila do Conde

..... Trechos em Estudos/Avaliação

..... PAC em execução

— Malha atual



Objectifs

1. Récupération des chemins de fer en tant que solution de rechange logistique
2. Briser le monopole de la provision des services ferroviaires
3. Réduction des droits de douane
4. PPP reste le format privilégié
5. Gouvernement engage la construction, l'entretien et l'exploitation du chemin de fer
6. Valec achète l'ensemble de la capacité du transport ferroviaire, effectue une offre publique de capacité, garantit le droit de passage des trains sur l'ensemble du réseau, avec des tarifs compétitifs

Des progrès visibles mais comportant des risques à long terme: le secteur de l'énergie

- Des programmes d'investissements dirigés à renforcer la capacité exportatrice du Brésil
- Le renforcement de la place des entreprises publiques et GLCs dans le modèle de développement brésilien
- La pari audacieux, mais risqué du Presal et le rôle de Petrobras dans la gouvernance des politiques économiques au Brésil.
- PNLI comme une limite à l'investissement public?

Les limites des programmes en cours: le développement des transports

- Un bilan décevant de développement des infrastructures de transport
- Les fonds alloués au titre des travaux sur les routes, les chemins de fer et les voies navigables, n'ont pas réussi à décoller à la vitesse souhaitée par le gouvernement (SIAFI IPEA)
- Le transport ferroviaire, qui devait bénéficier de R\$ 2,751 milliards pour les investissements cette année, n'a reçu que R\$ 740 millions à ce jour, ce qui équivaut à seulement 26,9% des dépenses prévues.
- Voies maritimes : projets élaborés au cours des années précédentes ont été exclus des priorités du Programme d'Accélération de la Croissance (PAC 2) bien que des actions visant à améliorer le transport par les rivières a commencé en 2012 avec prévision de 817,6 millions de dollars en investissements publics.
- Plusieurs affaires de corruption dans ce secteur spécifique, avec la démission du Ministre de Transports (juillet 2011) et implication croissante de la Cour des comptes (TCU) et du Ministère Public Fédéral (MPF). Ex : le cas de la restauration et l'entretien des RB 163 et 364, dans le Mato Grosso, principal flux de routes de l'agro-industrie dans le pays.

Quelle vision d'ensemble?

- Un ordre séquentiel de développement des infrastructures? Une faible articulation des Programmes de promotion des infrastructures entre eux.
- Le rôle de l'Etat dans la promotion des infrastructures publiques mis en cause par la persistance d'assymétries régionales et une mise en œuvre insuffisante et sélective.
- L'importance à terme des compétences relatives à l'évaluation des programmes de développement au Brésil.

Sources

- D. LORRAIN (dir.), Métropoles XXL en pays émergents, Paris, Les Presses de Science Po, 408 p.
- Jose A. Gomez-Ibanez, Regulating Infrastructure: Monopoly, Contracts and Discretion (Cambridge: Harvard University Press, 2003)
- IPEA, Brasil em desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Vol 1., Brasília, 2010
- IPEA, Brasil em desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Vol 2., Brasília, 2010
- Confederação Nacional da Indústria, Relatório de Atividades 2011, Brasília 2012.
- Rigolon, Francisco J; Piccinini, Maurício S. O Investimento em Infraestrutura e a Retomada do Crescimento Econômico Sustentado. Texto para Discussão BNDES, Rio de Janeiro, n. 63, dez. 1997.