



HAL
open science

La dimension sectorielle du blocage d'une redéfinition du mode de régulation et les perspectives de développement au Brésil : une étude de cas de la filière sucre-énergie

Mathieu Fruleux

► To cite this version:

Mathieu Fruleux. La dimension sectorielle du blocage d'une redéfinition du mode de régulation et les perspectives de développement au Brésil : une étude de cas de la filière sucre-énergie. Economies et finances. Université de Picardie Jules Verne; Universidade federal de Pernambuco (Récife, Brésil), 2015. Français. NNT : 2015AMIE0037 . tel-03654150

HAL Id: tel-03654150

<https://theses.hal.science/tel-03654150v1>

Submitted on 28 Apr 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Université de Picardie-Jules Verne / Universidade Federal de Pernambuco

THESE

Pour obtenir le grade de

Docteur de l'UPJV / Doutor da UFPE

Spécialité : « sciences économiques » et « ciências geográficas »

Préparée aux laboratoires CRIISEA-UFR d'économie et de gestion (Centre de Recherche sur

l'Industrie, les Institutions et les Systèmes Économiques d'Amiens) et LecGEO-PPGEO

(Laboratório de Estudos sobre Espaço, Cultura e Política)

Mathieu Fruleux

La dimension sectorielle du blocage d'une redéfinition du mode de régulation et les perspectives de
développement au Brésil. Une étude de cas de la filière sucre-énergie

Directeur de thèse : Jaime Marques Pereira

Codirecteur de thèse : Caio Amorim Maciel

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier :

Jaime Marques Pereira, Eric Fruleux, Caio Maciel,

Luciana Varejão et Thierry Lacheray

pour leurs relectures attentives,

ainsi que

Noémie Fruleux.

SOMMAIRE

Résumé élargi en portugais/Resumo estendido.....	Page 6
Introduction générale	Page 40

PREMIERE PARTIE : CHANGEMENTS STRUCTURELS, ACCUMULATION ET CROISSANCE DE L'ECONOMIE BRESILIENNE. LES LIMITES D'UN MODE DE DEVELOPPEMENT RELATIVEMENT DESINDUSTRIALISANT

Page 53

Chapitre 1 : Le débat sur les changements structurels : désindustrialisation, déconcentration industrielle et leurs causes

Page 55

A/ Le débat sur l'existence d'un processus de désindustrialisation..... Page 57

B/ La dimension spatiale et territoriale de la restructuration industrielle

Page 73

C/ Les interprétations des causes de la désindustrialisation et de la « maladie hollandaise »

Page 83

Conclusion

page 93

Chapitre 2 : Le débat sur les limites à la croissance et à l'accumulation

Page 95

A/ Un débat macroéconomique sur les limites à la croissance économique

Page 96

B/ Le débat sur la nature du régime d'accumulation et du régime de croissance.....

Page 113

C/ Une accumulation orientée de façon croissante vers les secteurs intensifs en ressources
naturelles

Page 133

Conclusion

Page 139

Chapitre 3 : Une analyse régulationniste du régime d'accumulation

Page 140

A/ Formes institutionnelles, mode de régulation et politiques économiques dans le changement
structurel

Page 141

B/ Le régime de croissance et ses limites, revisités en termes de cohérence inter-temporelle
de la politique économique.....

Page 147

C/ Le mode de développement brésilien : régime d'accumulation et conformation des modes
de régulation.....

Page 155

Conclusion

Page 173

DEUXIEME PARTIE : MODE DE GOUVERNEMENT ET MODE DE DEVELOPPEMENT : UNE ETUDE DE CAS DE LA FILIERE SUCRE-ENERGIE

Page 176

A/ La redéfinition de l'agenda gouvernemental, la mutation libérale et la réorientation
internationale du Brésil

Page 178

B/ Deux thèses à tempérer

Page 183

Chapitre 4 : Approches théoriques de l'articulation entre mode de régulation, gouvernance, gouvernement et

<i>gouvernementalité sectoriels</i>	Page 186
A/ Formation des règles et formations institutionnelles	Page 186
B/ Le gouvernement économique de l'action collective, la production politique des acteurs collectifs et les formes organisationnelles de la représentation politique	Page 192
C/ Discours, idéologie et production des représentations symboliques et des savoirs.....	Page 198
 <i>Chapitre 5 : Agro-industrie et filière sucre-énergie : nouvelle dynamique de compétitivité mais permanence des rapports d'exploitation</i>	Page 205
A/ Le régime économique de fonctionnement de l' « agronegócio ».....	Page 206
B/ Le secteur sucre-énergie dans la libéralisation et la restructuration productive et spatiale	Page 217
C/ Une nouvelle phase d'expansion forte et instable.....	Page 221
 <i>Chapitre 6 : L'évolution des règles de régulation sectorielle dans la redéfinition institutionnelle. De la mise en œuvre de la libéralisation au caractère non consolidé de la structure de gouvernance sectorielle</i>	Page 231
A/ L'extension du pouvoir de l'« agronegócio » : un nouveau régime international de commerce agricole et la révision des instruments de politique agricole au Brésil	Page 233
B/ La mise en œuvre de la libéralisation dans la filière sucre-alcool.....	Page 251
C/ La régulation à la croisée des chemins.....	Page 267
 <i>Chapitre 7 : Le gouvernement sectoriel : La formation et la recomposition des acteurs collectifs</i>	Page 275
A/ Les formes organisationnelles de représentation du patronat agro-industriel et des travailleurs ruraux à partir de la démocratisation.....	Page 278
B/ La recomposition des acteurs collectifs de la filière sucre-énergie	Page 298
Conclusion	Page 322
 <i>Chapitre 8 : La gouvernementalité de l'agro-industrie du sucre et de l'énergie au prisme du régime discursif des acteurs collectifs</i>	Page 325
A/ Démocratisation, compétitivité et développement durable	Page 328
B/ La formation d'un nouveau rapport global sectoriel de la filière sucre-énergie	Page 343
Conclusion	Page 368
 Conclusion de la deuxième partie	Page 370
 CONCLUSION GENERALE	Page 372
 BIBLIOGRAPHIE	Page 388
Liste des tableaux, graphiques, schémas et cartes	Page 408
Liste des sigles et abréviations.....	Page 410
Résumé en français/anglais/portugais.....	Page 414
 TABLE DES MATIERES	Page 417

Résumé élargi en portugais / resumo estendido :
**a dimensão setorial do bloqueio de uma redefinição do modo
de regulação e as perspectivas de desenvolvimento no Brasil.**
Um estudo de caso da cadeia sucro-energética

A investigação caracteriza certas incertezas institucionais determinantes na instabilidade do desempenho exportador do Brasil. Levanta a questão específica do peso da agroindústria – notadamente da cadeia sucro-energética – na trajetória que tem seguido a economia brasileira e de sua influência nas incertezas quanto a sua direção futura. O peso crescente da agroindústria no comércio exterior desde 2000-2001 e a degradação da balança comercial desde 2006 levantam a questão do esgotamento possível do modo de governo do Partido dos Trabalhadores (PT).

Assim, este trabalho dedica-se a delimitar as marcas do capitalismo agrário e de sua base territorial sobre a coalizão sociopolítica de sustentação ao governo do Partido dos Trabalhadores, buscando precisar o peso da ação coletiva da agroindústria e do subsetor sucro-energético na conformação do modo de regulação da economia brasileira no período 1990-2010. Mostra que as formas institucionais que esta ação coletiva contribui para definir e hierarquizar constituem um modo de regulação econômico dando lugar a um modo de desenvolvimento insustentável.

O método adotado é o de uma articulação de três campos de pesquisa:

- Análise da dinâmica macroeconômica, para apreender os limites e as condições de estabilidade do crescimento;
- Análise institucional dos setores da agroindústria para descrever as evoluções da agroindústria e do subsetor sucro-energético. Essa apreciação baseia-se nas contribuições metodológicas dos estudos setoriais da Teoria da Regulação (du Tertre, 1995; Gilly, 1997; Nieddu, 1998). Tais contribuições estão completadas por uma meso-economia institucional que visa enriquecer a análise organizacional por um esclarecimento da dimensão ideológico-discursiva da marca do setor “agroindústria” e do subsetor sucroalcooleiro na arquitetura institucional;

- Análise do papel da ação coletiva no estabelecimento dos compromissos institucionalizados e na formação de um modo de governo. Tal ação coletiva será abordada especificamente pela articulação de seus níveis local, nacional, e internacional.

As declinações da Teoria da Regulação fornecem a esse trabalho enquadramentos de leitura que se articulam em um contexto unificado permitindo uma análise do papel da agroindústria na formação das incertezas institucionais determinantes da instabilidade do desempenho exportador do Brasil. A Teoria da Regulação apresenta-se como uma macroeconomia “histórica e institucional”, fornecendo uma modelização “topológica” da sociedade, ao mesmo tempo em que abre os campos de pesquisa do governo econômico da ação coletiva e da origem meso-econômica e meso-política de certas formas institucionais. Nosso estudo aproxima esses quadros de leitura e campos de pesquisa a fim de especificar a articulação entre um governo setorial e um modo de desenvolvimento nacional.

O quadro unificado assim construído pode resumir-se pelas proposições teóricas seguintes. 1/ As regularidades macroeconômicas resultam de uma hierarquia das formas institucionais que refletem relações de poder expressando-se em coalizões políticas. 2/ A modelização “topológica” da sociedade (Théret, 1992a e 1992b) permite articular os regimes econômico, político e simbólico (o regime das ideias) da regulação social. 3/ A formação social das antecipações dos atores realiza-se a partir de um governo da ação coletiva (Marques Pereira, 2012) que gere os conflitos de interesse, as lutas políticas e as disputas intelectuais, conformando assim um modo de desenvolvimento. 4/ As formas institucionais podem resultar de lutas operando ao nível meso que chegam a compromissos institucionalizados. A tese tenta mostrar que a configuração do conjunto desses compromissos não garante a sustentabilidade do regime de acumulação, podendo vir a desestabilizar o modo de regulação.

A articulação de vários campos de pesquisa é essencial para esclarecer o elo entre regime das ideias e estratégia dos atores. Impõe-se uma análise cruzando várias disciplinas – não apenas economia, ciência política, sociologia, mas também geografia e história. Implica, por outro lado, mobilizar um amplo e heteróclito material. Além das entrevistas levadas no quadro de um estudo de campo¹ e a

¹ O estudo de campo foi realizado de março a dezembro de 2010. Consistiu no recolhimento de discursos e de literatura técnica e profissional nas administrações, nos sindicatos e nas associações à nível estadual (Estado de Pernambuco) e

literatura técnica das organizações profissionais e de funcionários, nosso estudo discute os resultados da macroeconomia do desenvolvimento e do crescimento, dos estudos setoriais de obediência neo-institucionalista, da literatura sobre “redes de política pública” em ciência política, e a sociologia histórica do “agronegócio” cruzando o campo da geografia política do Brasil contemporâneo. Os dados macroeconômicos, institucionais e discursivos coletados permitem uma análise do papel da ação coletiva na formação de regras de governança e de formas institucionais assim como num governo econômico, e afinal no estabelecimento de um modo de regulação.² No entanto, em função da disponibilidade e do tempo de coleta do material, e dos limites temporais da pesquisa, a articulação das três escalas – nacional, setorial (agroindústria) e sub-setorial (cadeia sucro-energética) – nem sempre pode ser levado a um nível de detalhe que se poderia esperar, o que implica pesquisas ulteriores.

A argumentação da tese está desenvolvida como segue. A primeira parte é uma revisão da literatura permitindo fundar o diagnóstico de que as mudanças estruturais da economia brasileira ao longo do período 1990-2010 não fundam um regime de crescimento sustentável na ausência de um re-agenciamento da hierarquia das formas institucionais. Em consequência, essa revisão dá luz à necessidade de uma análise que explicita as fontes setoriais bem como a dimensão meso-econômica e territorial desse regime de crescimento. A segunda parte da tese dedica-se a desenvolver uma análise original da importância da agroindústria no regime de crescimento e do peso sociopolítico dos atores coletivos do setor como fator decisivo da incoerência da configuração de conjunto das formas institucionais da regulação econômica e social.

Primeira parte: Mudanças estruturais, acumulação e crescimento da economia brasileira. Os limites de um modo de desenvolvimento relativamente desindustrializante.

federal (confederação e ministérios da área agrícola em Brasília). Não tivemos acesso aos poderes Legislativos e Judiciários.

² Definiremos e articularemos o que entendemos por esses conceitos de regras de governança e de governo econômico no capítulo 4.

Essa parte realiza, em primeiro lugar, uma revisão da literatura contemporânea sobre as evoluções da economia brasileira desde sua liberalização. Colocam-se em perspectiva dois debates distintos sobre seus efeitos de conjunto com as questões atinentes à expansão da agroindústria. Um primeiro conjunto de trabalhos estuda a natureza das mudanças estruturais interrogando a existência ou não de um processo de desindustrialização com base no paradigma neoclássico e sua extensão às novas teorias do crescimento. Um segundo debate, próprio aos economistas heterodoxos, caracteriza as mudanças estruturais em relação à evolução do regime de crescimento. As análises regulacionistas e pós-keynesianas da política econômica convergem; entretanto, deve-se evidenciar que as primeiras explicitam as dimensões institucionais dessa evolução e suas fundações políticas.

A revisão desses debates completa-se com os principais dados e interpretações no que diz respeito à agroindústria e que levam a interrogar as fontes setoriais do regime de crescimento e seus limites. Reconsidera-se, assim, na segunda parte desse trabalho, a análise do modelo de desenvolvimento na sua dimensão performativa, sendo está definida em termos de governo econômico e, mais particularmente, do lugar que nele ocupam os interesses do *agrobusiness*. Como já ressaltado, tal apreciação enfoca a cadeia suco-energética.

Capítulo 1: O debate sobre as mudanças estruturais da economia brasileira: desindustrialização, desconcentração industrial e suas causas

Esse capítulo visa dar conta do debate sobre a natureza da mudança estrutural da economia brasileira, centrando-se na questão da existência ou não de um processo de desindustrialização no país. Apresenta um material que permite caracterizar o eco que esses debates conferem ao poder discursivo do setor agroindustrial.

A mudança do regime cambial em 1999 (segundo governo Fernando Henrique Cardoso) acaba com a atonia dos atores industriais face à liberalização econômica (Diniz E. e Boschi R., 2007; Diniz E. e Bresser Pereira, 2013). Suas reivindicações encontram uma validação no campo acadêmico e intelectual, objeto de um amplo eco na mídia nacional. Os intelectuais ligados aos interesses da agroindústria replicam, a partir de meados dos anos 2000, argumentando que a reestruturação industrial que estava ocorrendo produzia uma desconcentração da pauta dos produtos manufaturados

exportados (Jank M. e *al.*, 2008; Barros O. e Pereira R., 2008), apoiando assim a estratégia política do governo de não alterar a forma de inserção internacional da economia brasileira. A degradação contínua do saldo comercial da indústria a partir de 2006 extingue essa controvérsia. O abandono do antigo modelo de desenvolvimento não será mais objeto de polêmica; tal questão deixa lugar àquela da especialização regressiva da economia em termos tecnológicos. Deve-se notar que a focalização do debate acadêmico sobre a existência ou não de um processo de desindustrialização e sobre a desconcentração espacial da indústria anda a par com o abandono da temática outrora trazida pelo protagonismo das fontes setoriais e das atividades da acumulação e do crescimento, destacando os limites da dinâmica setorial condicionando o prosseguimento da industrialização e suas relações com os desequilíbrios regionais do desenvolvimento industrial. A simples constatação da redução atual desses desequilíbrios através dos efeitos territoriais da reestruturação industrial, que conduz à uma tendência à redução dos desequilíbrios territoriais e inter-regionais dos indicadores de desenvolvimento industrial, graças notadamente a expansão territorial das indústrias de baixo conteúdo tecnológico e com pouca interligação econômica tanto mútua como com o resto do sistema econômico, leva doravante a que se ignorem os limites ao crescimento decorrentes da perda dos efeitos de encadeamentos intersetoriais (Bruno e *al.*, 2011), restringindo-se assim a autonomia da dinâmica do mercado interno a médio/longo prazo.

Situa-se em seguida a questão da reestruturação da indústria e do aparelho produtivo brasileiro na sua dimensão territorial. A nova forma de inserção internacional, que tem sido promovida pelas políticas de liberalização econômica e financeira dos anos 1990, induz uma redução das disparidades de desenvolvimento entre macrorregiões (Diniz C. C., 2006 e 2013). A capitalização ampliada do campo, das cidades médias e das regiões periféricas (Cruz e Santos, 2011) modifica a questão social do assalariamento pela saída de amplas partes da população de uma situação que pode ser qualificada de sub-proletariado. Índices que permitem desagregar e comparar a indústria de transformação e extrativa mineral em termos regionais e setoriais são apresentados, bem como indicadores dos tipos de atividades constitutivos dos setores (Saboia, 2001; Saboia e Kubrusly, 2008). A nova forma de inserção internacional produz uma desconcentração regional da produção da indústria de transformação, a qual se realiza por baixo em termos de intensidade tecnológica, o que impõe recentrar a discussão macroeconômica sobre os fatores explicativos da mudança estrutural.

Apresentam-se, em seguida, as causas dessa reestruturação industrial relativamente

desindustrializante, identificadas na literatura econômica. Três teses principais são sublinhadas. A primeira responsabiliza a financeirização da economia; a segunda implica as rendas sobre os recursos naturais e a “doença holandesa” (*Dutch disease*). Uma terceira tese confirma e articula as duas primeiras. De acordo com a última abordagem, as duas causas identificadas resultam de uma nova estratégia de política econômica e de inserção internacional. A tese da financeirização da economia dando lugar a uma punção rentista sobre o produto, sustentada por uma política monetária favorável aos credores (Bruno M., 2008a), é enriquecida de uma análise marxista segundo a qual a desindustrialização corresponde a uma baixa dos incentivos ao investimento. O novo rumo tomado pelo aparelho produtivo permitiria agir contra a tendência à redução da taxa de lucro (Gaulard, 2011). A tese da “doença holandesa” apresenta as rendas ricardianas sobre os produtos de base enquanto a principal causa da sobrevalorização da taxa de câmbio. Na ausência de uma taxação das *commodities* e de uma política de administração da taxa de câmbio, a tendência à sobrevalorização desta última estorva – senão torna inviável – a industrialização (e o crescimento) ao limitar as oportunidades de investimento (Bresser Pereira, 2007b e 2009). A “doença holandesa”, fator de desindustrialização “precoce” ou “descendente”, é finalmente analisada como uma estratégia econômica de inserção internacional, cujo referencial ou doutrina de apoio tem essencialmente por origem a teoria neoclássica do comércio internacional e as novas teorias do crescimento, as quais não consideram as articulações setoriais do desenvolvimento econômico (Palma, 2005).

Ao se realizar a intersecção dessas análises, evidencia-se que a reestruturação territorial da economia é uma condição da restauração da rentabilidade dos capitais. Esta implica, todavia, numa contradição potencial entre dimensão setorial e dimensão territorial dos problemas do desenvolvimento econômico. O elo entre financeirização e restauração da rentabilidade do capital provoca uma perda de coerência do aparelho produtivo, pois sua evolução fica constringida por uma estratégia de valorização do capital a curto-prazo, a qual tende desde já a autonomizar-se parcialmente da mediação do investimento produtivo. A norma de uma renda financeira elevada induz, além disso, um aumento da renda fundiária, sintomática da “doença holandesa”.

Capítulo 2: O debate sobre os limites ao crescimento e à acumulação da economia brasileira

A desindustrialização relativa, a desconcentração industrial e a reorientação das exportações nos setores intensivos em recursos naturais constituem algumas das múltiplas dimensões da mudança estrutural que alteram os parâmetros do regime de crescimento e do regime de acumulação no Brasil. Além dos modelos correntes que caracterizam as trajetórias ou os regimes de crescimento e de acumulação, sublinha-se a importância do elo entre modificações do sistema produtivo e articulação macroeconômica dinâmica.

Apresenta-se, num primeiro tempo, o debate macroeconômico sobre os limites ao crescimento. Sua focalização na questão do saldo das transações correntes leva a responsabilizar, segundo as diferentes abordagens teóricas, a política fiscal, monetária e/ou cambial. A perspectiva neoclássica levanta o problema de uma poupança insuficiente decorrente de um regime fiscal regressivo. Na ausência de uma diferenciação das poupanças salariais e capitalistas, os salários reais são julgados elevados demais, partindo da premissa que a propensão ao consumo improdutivo dos salários bem como a propensão à poupança produtiva dos lucros é elevada (Pastore e *alii.*, 2008 e 2010). Por outro lado, os pós-keynesianos incriminam o desalinhamento cambial e a ineficiência da política monetária (Oreiro e *alii.*, 2009; Oreiro e Feijó, 2010; Oreiro, 2011). A sobrevalorização do câmbio causa uma baixa da elasticidade-renda das exportações e, portanto, da taxa de crescimento a longo prazo da economia. O Banco Central é criticado por sua preocupação excessiva quanto à taxa de inflação. O canal do câmbio é primordial nesse comportamento julgado perverso da política monetária brasileira. A valorização da moeda nacional permite rebaixar o preço dos produtos importados e contribui assim à desinflação. Essa valorização é permitida pelo aumento dos preços internacionais dos produtos exportados pelo Brasil (melhora nos termos de troca) e pelo nível elevado da taxa de juros que atrai capitais ou poupança externa. A alta taxa de juros constitui um custo e limita o volume de projetos de investimento rentáveis. Os neo-desenvolvimentistas responsabilizam igualmente a armadilha da articulação da taxa de câmbio e da taxa de juros (Bresser Pereira, 2007a). A redução da taxa de juros pelo Banco Central produz uma reação da demanda agregada (de consumo e de investimento) lenta, enquanto a moeda nacional se desvaloriza rapidamente. A inflação, momentânea, é percebida como uma ameaça as metas rígidas de inflação. O Banco Central reage elevando a taxa de juros. A valorização da moeda nacional reduz as exportações e aumenta as importações, acrescendo o endividamento externo. Apresenta-se assim um risco de uma suspensão da rolagem da dívida, ou seja de crise cambial.

Os modelos econométricos pós-keynesianos de regime de crescimento dão lugar a resultados diferentes segundo o setor externo esteja incluído ou não: o regime de crescimento é dito puxado pelos lucros no primeiro caso, e pelos salários no segundo (Araújo e Gala, 2012). O princípio desses modelos é de comparar os efeitos de uma variação relativa das diferentes classes de renda (salário, lucro) sobre a variação relativa da demanda agregada (de consumo e de investimento) ao nível nacional. A consideração do setor externo revela o papel pivô da taxa de câmbio para caracterizar o regime de crescimento. Uma moeda relativamente sobrevalorizada tende a produzir um regime de acumulação de tipo *profit-led* enquanto a relativa subvalorização da moeda conduz à observação de um regime de crescimento puxado pelos salários. Além disso, para que uma depreciação seja benéfica à dinâmica de exportação e de acumulação do capital, o regime de crescimento deve seguir um padrão de tipo “puxado pelos lucros”, ou, dito de outro modo, taxas de câmbio competitivas tem que produzir taxas de lucro superiores, estimulando o investimento. Quando o regime de crescimento é identificado como puxado pelos salários, manifesta-se uma contradição entre nível de atividade e balança comercial do setor externo. Quando o regime de crescimento identifica-se como puxado pelos lucros, a questão colocada é a da utilização da poupança capitalista. Essa poupança, especialmente em regimes de crescimento financeirizados, pode estar utilizada a fins não produtivos, reduzindo o potencial de crescimento da economia a médio/longo prazo. Os modelos econométricos mobilizados pelos analistas regulacionistas (Bruno, 2008b e 2012) são próximos daqueles utilizados pelos pós-keynesianos, mas geralmente acrescentam a renda de juros (que aproxima a carga financeira), como classe de renda, à caracterização do regime de crescimento. A inclusão desse último tipo de renda permite levantar a questão do efeito estimulador ou inibidor da renda financeira sobre a demanda agregada. A especificidade dos trabalhos regulacionistas, apresentados a seguir, consiste a estudar os determinantes institucionais dos regimes de crescimento e de acumulação. Concluem à insustentabilidade desses regimes por causa da punção rentista, com base na caracterização da incoerência da hierarquia das formas institucionais da regulação econômica.

Apresentam-se em seguida os dados setoriais que sugerem a necessidade de ultrapassar um julgamento unicamente centrado nos grandes agregados macroeconômicos, cuja parada analítica é de explicitar a atuação econômica das coalizões sociopolíticas e territoriais. Estes dados setoriais mostram, com efeito, que o investimento e a acumulação produtiva no Brasil estão orientados de modo crescente em direção aos setores intensivos em recursos naturais, em detrimento, principalmente, dos ramos da indústria manufatureira e de transformação, o que implica desvios

igualmente crescentes das evoluções das produtividades setoriais.

Capítulo 3: Uma análise regulacionista do modo de desenvolvimento da economia brasileira

A hierarquia das formas institucionais e o modo de desenvolvimento que deles resulta são objeto de dois tipos de interpretação, uma estática e a outra dinâmica, o dito de outra forma, uma análise sincrônica privilegiando a estrutura econômica, e uma outra diacrônica, tratando de evidenciar sua formação. A primeira mostra que as mudanças limitadas do modo de regulação que foram introduzidas pelo Partido dos Trabalhadores induzem uma política econômica implicando uma tendência à estagnação, para além de seus efeitos iniciais benéficos para o crescimento. A segunda interpretação revela os limites da mudança institucional no governo econômico da ação coletiva.

O primeiro tipo de análise (Bruno e Marques Pereira, 2010a e 2010b; Araújo e *alii.*, 2009) considera que a forma institucional “inserção internacional” determina³ as políticas fiscais, monetárias e de câmbio. A desindustrialização e a financeirização da economia brasileira são assim percebidas como subprodutos de uma hierarquia das formas institucionais, a qual torna insustentável o regime de crescimento no longo prazo.

O segundo tipo de análise (Bruno e *alii.*, 2011; Marques Pereira, 2012) mostra que o imperativo de redistribuição – a “inflexão distributiva do regime de crescimento” choca-se com o compromisso indústria/finança, de valorização do capital a curto prazo contra uma reestruturação industrial, na base de uma hierarquia das formas institucionais, dominada pela forma “inserção internacional”. A dimensão política de aumento de todas as classes de renda (salário, lucro, rendimentos financeiros) implica, na ausência de uma política de oferta a nível nacional, o retorno da restrição externa ao

³ A Teoria da Regulação define-se como uma macroeconomia histórica e institucional. Nesse quadro são identificadas cinco formas institucionais básicas, logicamente necessárias à existência de uma economia de mercado. Essas formas institucionais codificam as relações sociais fundamentais de uma economia capitalista. São elas : 1/ forma e regime monetário; 2/ forma da relação salarial; 3/ forma da concorrência; 4/ forma de adesão ao regime internacional; 5/ formas do Estado. A abordagem societal dessa teoria (Théret, 1992a e 1992b) baseada nos trabalhos de N. Elias e G. Simmel considera o político (enquanto ordem de praticas) de acordo com sua logica interna e com suas relações com os outros ordens de praticas (econômicas e simbólicas). Essa concepção permite interrogar a co-evolução mais ou menos coerente das ordens

crescimento pela diminuição do excedente comercial. Em outras palavras, a evolução tendencial das capacidades de produção não valida a expansão da demanda interna relacionada à redução das desigualdades. Os objetivos de redistribuição e de estabilização da política econômica entram em contradição. A *bonança* agroexportadora representa um papel essencial na manutenção do controle dessas tensões. Mas o caráter sustentável do superávit comercial e da estratégia de inserção internacional “regressiva” de um ponto de vista tecnológico permanece incerto. A taxa de câmbio, preço macroeconômico pivô, desenvolve seus efeitos perversos sobre a estrutura industrial. A centralidade macroeconômica da taxa de câmbio define os limites do compromisso distributivo – tanto do lado da demanda como do lado da oferta – e, portanto, do regime de crescimento em economia aberta. A questão coloca-se imediatamente enquanto política, já que é de uma nova intermediação dos interesses que depende a evolução da arbitragem fiscalidade/endividamento público. O lugar do setor agroindustrial nessa arbitragem resta a precisar.

Outros trabalhos dedicam-se a caracterizar o modo atual de desenvolvimento brasileiro a partir de uma tipologia das configurações institucionais agrupadas em função das três grandes mediações sociais da regulação – formas instituídas do direito, formas instituídas da moeda e formas instituídas do discurso sobre a sociedade (Marques Pereira e Théret, 2001). Nessa perspectiva, o modo de gestão da relação salarial, a gestão monetária e financeira e o modo de inserção internacional podem ser considerados como campos institucionais onde se coloca a questão do déficit de coerência do conjunto das formas institucionais. Torna-se premente, então, introduzir na análise a ação coletiva como motor da dinâmica de mudança ou inércia das instituições. A marca das coalizões sociopolíticas sobre a conformação das formas institucionais, em particular a estruturação do Estado, constitui uma primeira aproximação da ação coletiva em suas relações com as instituições (Bizberg et Théret, 2012). Uma segunda salienta as escolhas de políticas públicas que dela resultam e que conformam o caráter performativo do modelo de desenvolvimento, assim como analisa Marques Pereira (2012). Os discursos e os enunciados sobre o desenvolvimento nacional são simultaneamente promessas de renda na ordem econômica e de estatuto jurídico na ordem política. Um modo de desenvolvimento, ou governo econômico da ação coletiva, concretiza-se na formação de antecipações. O governo (econômico) do Partido dos Trabalhadores repousa na promessa de manutenção da conciliação de modos de desenvolvimento alternativos – liberal e neo-desenvolvimentista – e sobre novas promessas de redistribuição de renda.

A estratégia de obtenção de superávits comerciais graças aos produtos de base confortável portanto a perenidade da primariedade hierárquica da forma institucional “inserção internacional”. Resulta portanto dessa que o papel representado pela agroindústria nessa hierarquização das formas institucionais constitui um fator decisivo do caráter insustentável a termo do regime de crescimento, o que procura precisar a análise do modo de governo na segunda parte.

Conclusão da primeira parte:

A recente estratégia de inserção internacional tem levado a uma reestruturação da indústria brasileira. O processo de reestruturação industrial induz um problema de estabilidade macroeconômica e põe assim sob tensão a continuidade da hierarquia prevalecente das formas institucionais. Esta tensão levanta a questão do peso da inércia do modo de regulação, o seja dos obstáculos a sua evolução no governo do PT. Logo, a questão fundamental é esclarecer o papel da política na mudança o inércia das estruturas econômicas e das instituições. Nesta perspectiva, se coloca a questão mais particular do peso dos interesses agroindustriais na formação das coalizões sociopolíticas que sustentam o atual modo de desenvolvimento. O estudo do governo econômico do subsetor sucro-energético e do modo de desenvolvimento nacional que este contribui a conformar procura responder a essas questões. O conceito de governo não se restringe, como o de governança, a considerar as regras como dispositivos destinados a canalizar os comportamentos dos atores. Inclui a ideia de produção política do ator pela ação do Estado e conduz a levar em consideração uma ordem política e um sistema institucional que exercem com o uso de meios de coerção materiais e simbólicos de execução.

Segunda parte: O modo de governo e o modo de desenvolvimento, um estudo de caso da cadeia sucro-energética

As proposições teóricas seguintes orientam a segunda parte do estudo. Um modo de regulação – conceito teórico que dá conta da coerência do conjunto dos dispositivos institucionais – supõe uma governança do jogo dos atores, isto é, a emissão de regras de funcionamento dos órgãos de regulação setorial. O jogo dos atores é ele mesmo orientado por um governo, uma intencionalidade da ação

pública. Os objetivos da ação governamental, que se traduzem em regras de mercado, são formulados a partir de uma doutrina de política econômica que mobiliza saberes elaborados no regime intelectual das ideias. A partir dessa premissa, opta-se por integrar o conceito de governo econômico à análise do modo de regulação. Reformula-se o conceito de governança em relação ao seu sentido comum, acrescentando ao processo de estabelecimento de um conjunto de regras o fato de que essas últimas são marcadas pelo jogo dos atores. A governança é, portanto, dotada de uma dimensão interativa.

Com base no dispositivo conceitual acima apresentado, sustenta-se a hipótese que a incoerência institucional do modo de regulação brasileiro enraíza-se na ação coletiva e deve ser então relacionada a um nível mais geral com a formação da sociedade. A análise da ação coletiva é central no que se chama um governo econômico que tem em vista orientar as mudanças dos atores e suas relações. Trata-se de mostrar que as raízes sociais da instabilidade macroeconômica estão mergulhadas em larga medida na incerteza causada pelo governo do setor que produz o superávit comercial.

A fim de demonstrar tal suposição, analisa-se a marca da ação coletiva da agroindústria a partir:

- I. da nova dinâmica de competitividade do setor e do subsetor sucro-energético;
- II. da evolução das regras que compõem as estruturas de governança do setor e do subsetor;
- III. de seus modos de governos enquanto produção política dos atores coletivos;
- IV. da “governamentalidade”, isto é da produção de referenciais de políticas públicas e de modelos de desenvolvimento.

O capítulo 4 apresenta o dispositivo conceitual construído afim de articular o governo de um setor com o modo de desenvolvimento que se estabelece a um nível nacional. O capítulo 5 caracteriza a nova dinâmica de competitividade da agroindústria e sua importância para o saldo da balança comercial. Mostra que essa nova dinâmica de competitividade repousa na permanência de relações de exploração do trabalho e da natureza. Os capítulos 6, 7 e 8 caracterizam o modo de governo setorial da agroindústria e da cadeia sucro-energética. O capítulo 6 sustenta que a evolução da estrutura de governança da agroindústria e do subsetor sucro-energético é marcada pela pegada das coalizões dos capitalistas agrários e das organizações de representação das agroindústrias. O capítulo 7 analisa o modo de governo da agroindústria e do subsetor sucro-energético. Focaliza-se nas estratégias das organizações de representação dos interesses de classe e na intencionalidade governamental na

produção política dos atores coletivos. O capítulo 8 demonstra que a nova “*governamentalidade*” repousa de modo crescente na apresentação valorizante da agroindústria como mundo social moderno, democrático e competitivo. As organizações de representação dos interesses agroindustriais necessitam jogar em um contexto democrático no qual a competitividade internacional tem que ser acompanhada de um discurso sobre o desenvolvimento sustentável do setor, social e ecologicamente. É ao nível simbólico da produção de quadros de interpretações do mundo – ou referenciais – que se joga a integração do setor ao nível societal do modo de regulação. Os dispositivos cognitivos fornecem saberes que se traduzem em “*expertise*” ou avaliação e depois em regras de governança.

Capítulo 4: Abordagens analíticas da articulação entre modo de regulação econômico, governança, governo e “*governamentalidade*” setoriais

A nova dinâmica de competitividade da agroindústria e do subsetor sucro-energético é analisada a partir da noção de regime econômico de desenvolvimento e de funcionamento de um setor (Bartoli e Boulet, 1989). Esse conceito toma em conta o crescimento relativo e a evolução dos preços relativos; a dinâmica do investimento; os efeitos substituição/qualidade dos ganhos de produtividade; a natureza e os determinantes da mudança técnica.

Cada regime econômico de funcionamento e de desenvolvimento setorial levanta a questão dos dispositivos institucionais da regulação, da evolução das regras de regulação setorial e, portanto, da estrutura de governança do jogo dos atores a esse nível.

Formação das regras e formações institucionais: a articulação entre modo de regulação e estruturas de governança.

A compreensão da evolução da estrutura de governança exige explicitar o jogo dos atores dentro do sistema de regras de regulação setorial, isto é em relação aos cinco dispositivos institucionais setoriais canônicos da teoria da regulação, que detalhamos:

- 1) a relação social de trabalho que apoia-se sobre a implementação de uma configuração produtiva precisa;
- 2) as formas de organização da concorrência entre capitais individuais;

- 3) os regulamentos internacionais que enquadram a dinâmica do setor no regime internacional;
- 4) o acesso ao crédito;
- 5) as intervenções do Estado.

Os regulamentos internacionais aparecem como de primeira importância. Adiciona-se um dispositivo institucional de “organização territorial” do setor, a partir da caracterização do regime fundiário e das regras ambientais associadas à agroindústria. A evolução das regras é analisada na perspectiva de articulação das dimensões local, nacional e internacional do modo de regulação.

As regras são analisadas como dispositivos ou instrumentos destinados a canalizar o comportamento dos atores coletivos. Consideramos aqui que tais regras conformam uma estrutura de governança do setor. Nesta perspectiva, os instrumentos da ação pública, são instituições sociais que podem ser observadas como reveladoras dos comportamentos dos atores. Os instrumentos da ação pública mobilizem uma concepção concreta da relação política/sociedade que traduz, por sua vez, uma concepção determinada da regulação.

As regras acordam-se com os valores da sociedade e participam da formação de um estado habitual e regular dessa sociedade e de sua economia. Tomam parte dessa formação através de uma estrutura de governança relacionada a um modo de regulação. Este último é aqui considerado como quadro de referência dos comportamentos dos atores. Implica uma estrutura de governança concebida como conjunto de regras canalizando o comportamento dos agentes. A noção de estrutura de governança introduz uma dinâmica de ação coletiva. Tal estrutura combina uma dimensão reguladora (instituições produtoras de normas) e uma dimensão de ação estratégica (ação coletiva dos atores privados e dos tomadores de decisão públicos). Essas regras de conduta não podem dissociar-se de um *ethos* social. Uma concorrência entre *ethos* sociais rivais pode causar um conflito sobre a constituição do sistema de valores da sociedade. As regras que compõem o modo de regulação econômico permitem a reprodução das relações sociais fundamentais do regime econômico.

Esse quadro teórico permite recusar as teses do *rent-seeking* como as da insulação burocrática e dos tomadores de decisão públicos na liberalização econômica. Com efeito, o político no quadro da Teoria da Regulação não é de modo necessário principalmente estruturado em torno do Estado. A dimensão histórica da teoria impede considerar que a ação dos grupos de interesses sobre os governos se reduz à procura de rendas, já que a questão levantada é aquela das forças que transformam as instituições

do capitalismo. O fenômeno político é central e tem sua lógica própria que não pode ser reduzida a uma imperfeição em relação ao funcionamento do mercado otimizador. A mudança na hierarquia das formas institucionais interroga as modalidades de tecelagem do modo de regulação por um bloco hegemônico, e, portanto, as modalidades de governo.

O governo econômico da ação coletiva, a produção política dos atores coletivos e as formas organizacionais de representação política

O governo econômico é um novo conceito que prolonga aquele de “*governamentalidade*” proposto por Michel Foucault (1984). Define-se como um conjunto de dispositivos procurando modificar, em função de um objetivo próprio, as características próprias dos atores e das interações sobre as quais age. Tal concepção da ação governamental reúne-se àquela de uma produção política do ator no “Estado em ação” (Jobert e Muller, 1987).

A abordagem em termos de governo setorial permite ultrapassar os principais limites e contradições de uma abordagem convencional em termos de governança em relação às seguintes questões:

- I. os problemas das interdependências e dos arbitragens na ação pública;
- II. a potência da regulação pela “*expertise*” sem legitimidade democrática;
- III. a dissociação das questões de estabilização e de redistribuição.

Além desses limites, as políticas públicas estão, nessa abordagem, isoladas dos dois outros pilares da regulação política: o nível constitucional e do sistema partidário (Jobert, 2000; Boyer e Dehove, 2001).

A hipótese de uma produção política do ator está colocada como um fator de redução da incerteza pelo (e para o) Estado. Ter uma visão compreensiva da transformação de uma sociedade implica analisar a dimensão organizacional da representação política das organizações econômicas.

A evolução da problemática do corporativismo, de uma oposição entre o modelo sueco de democracia e de relação Estado/grupos de interesses (neo-corporativismo) e o modelo Estadunidense (pluralismo), para uma complexificação com base nos estudos da formação das políticas públicas no Reino Unido

(redes de política pública), levou a introduzir a noção de meso-corporativismo, a qual é retomada pela Teoria da Regulação na análise da intermediação política e da origem meso de algumas formas institucionais. Essa noção origina-se na verificação de heterogeneidade das formas de organização locais (setoriais e territoriais), em função essencialmente da história das relações profissionais. O conceito intermediário de meso-corporativismo tem por ideia central que os compromissos que se estabeleceram ao nível da sociedade inteira podem concluir-se ao nível dos setores e das regiões. As teorias das variedades de capitalismo propõem o conceito de sistema social de produção, cuja função é tornar inteligível a mediação entre uma abordagem descendente (top-down) e uma abordagem ascendente (bottom-up) das variedades do capitalismo. Integra-se, assim, as mediações por arranjos institucionais na apreciação das relações entre teoria microeconômica e análises macroeconômicas. Os sistemas sociais de produção econômica, mas também de reprodução social, são portanto constituídos por interações estratégicas e por relações políticas entre atores sociais coletivos.

Cabe lembrar que os estudos setoriais da Teoria da Regulação muito raramente tratam da dimensão política da formação dos compromissos meso-econômicos, e ainda mais raramente abordam a importância do discurso e das imagens, da mediação simbólica e do imaginário que existe a esse nível intermediário da organização, já que essa dimensão opera em primeiro lugar ao nível societal do modo de regulação, na ordem da integração social. Uma economia política da organização dos atores coletivos situa-se, assim, ao cruzamento da economia e da sociologia política.

O estudo do papel da ação coletiva na formação dos compromissos institucionais permite precisar as especificidades e os limites do modo de governo do Partido dos Trabalhadores. A análise insiste na inserção e no papel dos grupos de interesse e dos grupos sociais na constituição do modo de governo, interrogando o debate pluralismo/corporatismo e as relativamente novas abordagens em termos de rede de políticas públicas quanto às formas de representação política. Insiste-se sobre a articulação das dimensões locais, nacionais e internacionais da ação coletiva para entender o jogo dos interesses e dos grupos sociais do “agronegócio” na construção do modo de regulação, isto é a organização de um campo político pluri-escalar. A análise confronta-se, portanto, a um limite da Teoria da Regulação: sua dificuldade em pensar os fundamentos da dinâmica dos regimes de acumulação e dos modos de regulação.

Discurso, ideologia e produção das representações simbólicas e dos saberes: “governamentalidade”

e referenciais de políticas públicas

Para ultrapassar as limitações acima referidas, propõe-se delimitar a importância da ordem ideológico-discursiva na produção de normas e de visões e representações do Brasil. A ideologia é entendida no seu sentido mais comum como conjunto das ideias, das crenças e das doutrinas próprias a uma sociedade historicamente e geograficamente situada. Esse conjunto mais ou menos sistematizado influi sobre o comportamento individual e coletivo.

Na modelização topológica, a ideologia é um sistema de mediação entre ordens sociais dotadas de lógicas heterogêneas, que contribui para assegurar a covariação dessas ordens de práticas sociais. Esse sistema geral dos valores alimenta-se das produções próprias de uma ordem simbólica – espaço social no qual a produção de discursos sobre a sociedade é um fim em si mesmo. Existe certa determinação política e econômica dessa ordem simbólica, a qual dispõe como as outras ordens de sua política e de sua economia próprias.

A importância dada aqui aos discursos remete ao conceito de “governamentalidade”, proposto por Foucault. Esse autor sublinha um processo de racionalização e de tecnicização que modifica as formas de exercício do poder. Apóia-se em dois elementos fundamentais: uma série de aparelhos específicos de governo, e um conjunto de saberes, mais precisamente de sistemas de conhecimento. Essa abordagem pela “governamentalidade” implica centrar a análise nas práticas complexas e múltiplas de exercício do poder. Retém-se como definição operacional da “governamentalidade” o conjunto dos dispositivos cognitivos ou saberes que se traduzem em “expertise” e depois em governança tal como foi definida.

Esta abordagem converge com a problemática de Lordon (1999) de “precisar o lugar das ideias na estrutura”, a parte criadora das representações, mas igualmente sua parte de determinação estrutural. O trabalho das representações funciona no quadro de um regime cognitivo coletivo e permite que se opere uma convergência dos agentes sobre uma visão do mundo. Em uma sociedade constituída, institucionalmente íntegra, a convergência de regime é o produto de uma convergência sociológica. Os mecanismos institucionais de imposição e de reprodução de uma visão do mundo estabelecida lembram que a hegemonia é também uma modalidade do conhecimento partilhado. O referencial, corpus de representações constitutivas de um modelo do mundo maioritariamente adotado pelos

agentes, se expressa por falas das instituições e mobiliza os capitais simbólicos detidos por estas. Elaborado em uma perspectiva de análise cognitiva das políticas públicas – concebidas como espaços nos quais uma sociedade constrói sua relação a uma visão do mundo – o conceito de referencial traduz as representações ou os códigos próprios das políticas públicas que organizam os comportamentos dos atores. O referencial de uma política pública setorial é uma representação do lugar de um setor, de sua importância, numa sociedade dada – historicamente e geograficamente situada.

A análise concentra-se, portanto, nos processos de conversão de uma hegemonia da perícia (“*expertise*”) e dos profissionais, isto é da representação do mundo que eles apresentam como ciência, em uma doutrina de política compartilhada pelas elites político-administrativas e a maioria dos formadores de opinião ditando os discursos da mídia e o trabalho da edição (campo publicista).

Capítulo 5: Agroindústria e cadeia sucro-energética, nova dinâmica de competitividade mas permanência das relações de exploração

Esse capítulo almeja esclarecer os fatores da nova dinâmica de competitividade na agroindústria brasileira. A importância crucial da permanência das antigas relações de exploração próprias ao mundo rural brasileiro é precisada a partir do estudo de caso da cadeia sucro-energética.

Expõe-se que essa nova dinâmica de competitividade, acelerada desde o início da década de 2000 pela forte valorização das *commodities* nos mercados internacionais, resulta igualmente de uma prévia reestruturação territorial e produtiva da agroindústria que foi levada a cabo nos anos 1990. Essa reestruturação decorre da abertura dos mercados externos, da revisão da administração dos preços agrícolas e do regime de crédito ao setor, bem como da redefinição dos subsídios à produção das regiões menos eficientes. Revela-se que o período mais recente – ao longo do qual essa dinâmica de competitividade dá lugar a uma forte expansão do produto agrícola – não elimina os fatores potenciais de instabilidade do setor. Observa-se uma dependência acrescida as vendas nos mercados externos, poucos regulados e mais sensíveis à evolução da conjuntura econômica e política mundial. Essa constatação vale igualmente em relação as importações de insumos pelo setor. Além disso, competitividade não é sinônimo de crescimento do bem-estar. Então, conclui-se que a flutuação e a fragilidade das receitas de exportação constituem um risco crucial para a estabilidade

macroeconômica e portanto um fator de incerteza quanto à orientação futura da economia brasileira. O constrangimento externo pode reduzir as margens de manobra da política econômica em assegurar o caráter relativamente redistributivo, do lado da demanda, do regime de crescimento que o Partido dos Trabalhadores tem contribuído a pilotar.

Capítulo 6: A evolução das regras de regulação setorial na redefinição institucional. Da implementação da liberalização ao caráter não consolidado da estrutura de governança setorial

Esse capítulo mostra que o *lobbying* ou a influência política dos capitalistas agrários na definição de regras de governança setorial tem sido intensa no período das reformas liberalizantes no Brasil. Esclarece, por conseguinte, a reprodução do poder dessa classe social através da liberalização e depois sob o governo do Partido dos Trabalhadores. Mostra igualmente o reforço dos elos entre setor agrário e setor financeiro no período 1990-2010. Essa análise traz, por outro lado, a evidência do caráter não consolidado da regulação da cadeia, a qual provoca incertezas quanto ao futuro, notadamente no que diz respeito ao etanol combustível.

A argumentação começa por estabelecer a capacidade de adaptação e de inserção dos capitalistas agrários ao novo regime de comércio internacional agrícola, o que demonstra o papel que esse setor tem representado nas reformas liberalizantes do comércio exterior na década de 1990 (Helfand e Rezende, 2001; Dias e Amaral, 2002; Rezende, 2003). Revela-se em seguida, aos dois níveis estudados (setor e cadeia), a manutenção dos privilégios nos domínios seguintes: 1/ quanto ao regime de crédito, ao mesmo tempo ao nível do financiamento do investimento e da norma de renegociação das dívidas; 2/ quanto à organização da concorrência através das políticas de garantia de preços mínimos para os produtos alimentícios (exceto o açúcar) e da manutenção de uma reserva de mercado para o etanol produzido pelo subsetor sucro-energético (Gasques e *alii.*, 2010; Moraes, 2000; Ramos, 2011); 3/ quanto ao regime fundiário, o qual está sendo modificado somente à margem pelos programas de reforma agrária a partir dos anos 1990, colocados em surdina nos anos 2000; 4/ quanto às normas ambientais. Nesse último plano, o balanço é parcial: por um lado, essas normas aparecem cada vez mais restritivas para o subsetor sucro-energético; por outro, ao nível do setor agrário no seu

conjunto, a revisão do código florestal no final dos anos 2000 introduz flexibilizações favoráveis ao subsetor.

O estudo da evolução das normas à luz do conceito de “dispositivo institucional de organização territorial” (Gilly e Pecqueur, 2002) mostra que as oligarquias agrárias tradicionais do Nordeste tiveram êxito para aproveitar da minirreforma agrária dos anos 1995-2005. A aparição de novos pequenos produtores de cana-de-açúcar tem reforçado o poder político dos sindicatos e das associações dos plantadores tradicionais, contribuindo a manter uma subvenção econômica à produção da gramínea em toda a macrorregião. Além disso, novos instrumentos, tal como o zoneamento agroecológico, procuram crescer a racionalização e a eficácia do capitalismo agrário, mediante o desenvolvimento das infraestruturas de transporte e novos métodos produtivos. A colonização e a expansão da fronteira agrícola, preocupação geopolítica, está sempre presente.

A manutenção dos privilégios ao nível do regime de crédito sugere uma dependência recíproca entre o Estado e os capitalistas agrários. O papel importante do BNDES no financiamento da cadeia ao longo dos anos 2000 levanta a questão de uma carência de visão estratégica dessa instituição, assim como o revela a crise de liquidez que intervém a partir de 2008 (BNDES, 2008 e 2009; CONAB, 2009). Considera-se que essa instituição tem sido verdadeiramente um refúgio para a “*expertise*” técnica da administração federal; contudo, há que se levantar a hipótese que essa última tem sido também comprometida numa estratégia deliberada objetivando atrair capitais estrangeiros a curto-prazo.

As incertezas quanto às regras de governança do setor e sobretudo da cadeia colocam em evidência o caráter não consolidado da regulação. O impasse das negociações comerciais multilaterais reforça essas incertezas. As regras de governança da cadeia sucro-energética permitem uma livre comercialização dos produtos nos mercados externos, com baixa tributação, e asseguram reservas de mercado para o subproduto etanol no mercado interno. Além disso, as regras de refinanciamento e de rolagem das dívidas são extremamente vantajosas ao setor. Contudo as oportunidades internacionais para o etanol, bem como seu lugar na matriz energética nacional, ligado à política de preço da Petrobras, são incertos. Por outro lado, as possibilidades reais de a cadeia contribuir ao abastecimento de energia elétrica complementar ainda são questionadas. Finalmente, os custos fiscais de apoio ao subsetor poderiam novamente vir à tona.

Capítulo 7: O governo do setor, a formação e a recomposição dos atores coletivos

Esse capítulo analisa o envolvimento do Estado nas transformações do ator capitalista do setor agrário e da cadeia sucro-energética ao longo dos anos 1990-2010, que tem determinado a obtenção de um superávit comercial. Assim, a tese do *rent-seeking* aparece redutora e deve ser substituída pela hipótese de uma colusão entre atores políticos e atores econômicos.

Inicia-se por precisar o contexto dessa mudança do governo do setor, lembrando o papel fundamental dos movimentos sociais na aceleração do processo de democratização política da sociedade brasileira. A volta da questão agrária, de que se apodera o governo, produz uma multiplicação dos conflitos entre os atores coletivos que representam os interesses do capitalismo agrário (Mendonça, 2010; Bruno R., 2009). Os jogos organizacionais entre atores públicos e privados chegam a uma centralização do poder de representação dos interesses agroindustriais (Mendonça, 2005). Esse processo de multiplicação e depois de centralização dos atores coletivos está nitidamente menos marcado na representação dos interesses dos trabalhadores rurais.

A manutenção dos privilégios e de recursos fartos para o setor sucroalcooleiro tem postergado a irrupção de conflitos entre as organizações de representação dos interesses. Essa manutenção tem, no entanto, tornado mais difícil na segunda metade dos anos 1990 a constituição de um ator coletivo a favor da liberalização. A complexidade da evolução das regras da estrutura de governança do setor que acompanha o processo de liberalização explica-se por essa resistência.

Ao longo do primeiro mandato do Presidente Lula (2003-2006), a arquitetura institucional da cadeia sucro-energética permanece, no essencial, estabilizada. Fóruns de concertação e de formulação das políticas setoriais foram então explicitamente abertos, o que leva a literatura a interrogar-se sobre a emergência de um neocorporativismo no *agrobusiness* brasileiro (Ortega, 2005; Romano, 2009) e na cadeia sucro-energética (Shikida e alii. 2004; Mello e Paulillo, 2005). A quase evicção dos representantes dos trabalhadores e a dispersão territorial da representação dos capitalistas agrários

sugerem antes a hipótese de um pluralismo restrito, uma forma diluída de clientelismo, mais ou menos organizada em *lobbies*, convivendo com a estrutura corporativista. Com efeito, no processo de liberalização relativo da estrutura de governança do subsetor sucro-energético, as reações dos atores coletivos da agroindústria têm sido diferenciadas segundo as regiões. No Centro Sul, as organizações de representação dos interesses dos usineiros passaram por um processo de reestruturação e de redefinição levando à formação de uma nova associação pro-liberalização, a União das Agroindústrias de Açúcar e Alcool (UNICA), que conta com o apoio do governo e se torna líder profissional do subsetor. No Nordeste, a ação política da agroindústria fica baseada nos elos próximos com os governadores dos Estados federados e com os parlamentares federais. A vontade do governo Lula de estabelecer uma nova política do álcool leva-o à procura de apoios políticos, o que explica os efeitos erráticos que dela resultem. A partir de 2008 os dissabores de uma estratégia reunindo atores públicos e privados no objetivo de obtenção de superávit comercial e de construção de um mercado internacional de etanol colocam em questão o referencial da política setorial, herdada do processo de liberalização.

Capítulo 8: A “*governamentalidade*” ao prisma dos regimes discursivos dos atores coletivos

Os conteúdos das regras e das estruturas de governança refletem e referem-se a um referencial cognitivo com base no qual se elaboram dispositivos procurando modificar os atores e suas interações (Jobert e Muller, 1987). Esse referencial da agroindústria articula-se em torno de três temáticas específicas: as novas práticas dos atores no contexto da democratização; as maneiras de melhorar a inserção internacional competitiva; o caráter sustentável – social e ecologicamente – do desenvolvimento do setor. Esse referencial age sobre os comportamentos dos atores e suas interações por sua força discursiva e simbólica que se concretiza em uma redistribuição dos poderes (Lordon, 1999).

Ao nível do setor, o discurso sobre a eficácia e a competitividade da agroindústria escamoteia a questão agrária (enquanto peça chave de uma reestruturação do capitalismo agrário no sentido de uma estratégia de desenvolvimento novamente centrada no mercado interno) e participa das ações a favor da abertura dos mercados externos (Bruno R., 2009). O jogo da democratização implica em produzir

um discurso sobre o desenvolvimento sustentável em suas dimensões tanto social como ambiental. Esses discursos são performativos na redistribuição dos poderes entre os capitalistas agrários, mas também em relação aos interesses industriais. A análise desses discursos demonstra por outro lado o impasse intelectual realizado no que diz respeito à heterogeneidade da agricultura brasileira, participando desta forma da reprodução de um modo de desenvolvimento setorial excludente (Sabourin, 2007).

Ao nível do subsetor sucro-energético, o discurso sobre a competitividade e a sustentabilidade da produção tem como efeito objetivo justificar o desenvolvimento do etanol e a estratégia de negociação de abertura de mercados externos (UNICA, 2007; Iglécias, 2007). Mostra-se como esse referencial é produzido a partir da conversão da “*expertise*” em uma verdadeira doutrina de política setorial que revela uma aliança estratégica entre as organizações de representação dos interesses econômicos e a burocracia especializada do campo administrativo, aliança necessária à formação de qualquer regime de governança. A demonstração baseia-se na explicitação da tradução da perícia técnica e acadêmica pela organização de representação líder (UNICA) em discursos e imagens esquemáticos, retomados pela administração pública na elaboração de políticas públicas tal como o zoneamento agroecológico da cultura da cana-de-açúcar. Essa doutrina de política setorial pode estar investida então nos campos políticos e publicistas (mídia e edição), no sistema de representação política e no sistema dos meios de comunicação de massa (Lordon, 1999). A produção das representações do subsetor (discursos e estatísticas) sobre sua sustentabilidade e contribuição à mitigação da mudança climática, seu caráter racionalizado e eficaz (mapas) é amplamente mobilizada pelos representantes da cadeia no Congresso Nacional, marcando assim também a agenda legislativa. Os usineiros são então apresentados à mídia como heróis nacionais e internacionais pelo Presidente da República.

Conclusão da segunda parte:

A liberalização do setor agroindustrial, a qual constitui um objetivo próprio do governo, tem sido limitada por algumas resistências, fontes de inércia institucional. Trata-se essencialmente da manutenção dos privilégios no domínio do regime de crédito e de financiamento dos investimentos. A produção do excedente necessita de investimentos, basicamente em infraestruturas, pois se os custos de produção agrícola estão relativamente baixos, os de estocagem, transporte e logística estão elevados. O estudo das regras que compõem a estrutura de governança do subsetor sucro-energético

revela igualmente a manutenção de um dispositivo institucional de “organização territorial” complexo, o qual traduz o equilíbrio das tensões entre coalizões políticas e sociais regionais. Esse dispositivo institucional apoia-se em saberes técnicos (*expertise*), em particular sobre os instrumentos de medida das desigualdades sociais e da pobreza, mas também em instrumentos de caracterização edafoclimáticas das regiões.

A “governamentalidade” econômica é alterada por esses saberes técnicos, desde que agem no estabelecimento das condicionalidades nos regimes de crédito e de financiamento do investimento, e de subvenção à produção. Os saberes geopolíticos estão também mobilizados na governança de um subsetor julgado estratégico para a independência energética do país.

Contudo, a geopolítica e a prospectiva não permitem reduzir as grandes incertezas em relação ao lugar do etanol combustível na matriz energética e quanto às perspectivas de exportação, já que uma nova crise de abastecimento importante intervém em 2009 e que uma política de controle de estoques permanece fora de questão. A política de sustento sem domínio força episodicamente o setor às reestruturações produtivas e financeiras.

Conclusão geral:

A análise dos limites de um modo de desenvolvimento relativamente desindustrializante e relativamente redistributivo do lado da demanda, e aquela do governo do subsetor sucro-energético, permitem precisar as complementaridades entre escalas – do local ao global – e dimensões – organizacional/política e simbólica/discursiva – da regulação e do governo econômicos que tem permitido à reorientação à exportação do subsetor no Brasil. Essas complementaridades constituem uma dimensão significativa das mudanças do modo de regulação que permitiriam tornar o crescimento sustentável. Essas complementaridades podem ser resumidas da seguinte maneira:

1. O elo entre norma de credibilidade da política de câmbio e equilíbrio externo tinha-se sustentado na tese de uma exoneração tributária das exportações de produtos de base no quadro do regime de câmbio existente entre 1994 e 1999, hoje extinto. No novo regime de câmbio, a política de câmbio é submetida ao objetivo explícito da política monetária de controle da inflação e a seu objetivo

implícito de valorização dos ativos. Essas políticas permitem atrair capitais externos, mas causam uma desindustrialização relativa, limitada por certas intervenções do Banco Central no mercado de divisas a partir de 2005. As políticas orçamental e fiscal têm poucos efeitos redistributivos do lado da oferta, já que foram abandonados com o modelo de desenvolvimento anterior a taxação das exportações de *commodities* bem como uma política industrial visando a desenvolver os efeitos de encadeamento entre os setores da economia. O governo econômico da ação coletiva pela política de crédito, tanto das agências governamentais – BNDES, Bancos Regionais – como dos atores privados, revela uma aposta e antecipações muito otimistas, mas que não passem de uma aposta em relação às perspectivas favoráveis de rentabilidade do setor agroindustrial ao curso dos anos 2000, notadamente à exportação. O apoio do governo do Partido dos Trabalhadores aos projetos de infraestruturas de transporte e exportação é um componente essencial dessas políticas. Ora, a permanência da inserção internacional que se tem instaurado com a liberalização depende do saldo da balança comercial. Esse saldo é o parâmetro determinante da arbitragem entre níveis de endividamento público e de fiscalidade, o qual constrange os compromissos distributivos. Esta conclusão do trabalho de Marques Pereira (2012) aponta a dimensão macroeconômica chave da incerteza relativa a uma disputa ainda não resolvida entre objetivos de competitividade da indústria e do setor primário na concepção do modelo de desenvolvimento. O caráter ortodoxo da política monetária e de cambio foi uma solução de compromisso garantindo o aumento dos rendimentos financeiros com a apreciação da taxa de câmbio real ao mesmo tempo que dava margem para uma política de aumento dos salários e das rendas de transferência. A condição macroeconômica deste compromisso é a manutenção de um excedente comercial, o qual vem se reduzindo com o aumento do déficit da balança de produtos manufaturados. As perspectivas do agronegócio ocupam desta forma uma posição que se torna cada vez mais decisiva na formação das antecipações.

2. A política de apoio ao subsetor (Szmrecsanyi e Ramos, 2006; Ramos, 2011), e notadamente a seu segmento exportador indica a importância dos discursos dos atores institucionais na constituição de um referencial cognitivo de políticas públicas. O discurso dos atores coletivos do subsetor tem por assunto seus efeitos benéficos para o conjunto da economia – uma balança comercial superavitária que fornece divisas, uma contribuição à sustentabilidade e à diversificação da matriz energética nacional, empregos de qualidade. Os discursos relativos ao seu forte potencial de expansão e ao caráter sustentável de seu desenvolvimento têm sido adotados quase textualmente pelos tomadores de decisões do executivo federal, responsáveis da política setorial. A falta de visão

estratégica de longo-prazo dos atores, tanto privados como públicos, nesse governo setorial pode ser interpretada em sua dimensão simbólica como uma falta de previsibilidade a longo-prazo do sistema produtivo pelo modelo de desenvolvimento. A fragilidade estrutural do sistema produtivo traduz-se conjunturalmente, em termos políticos, por crises crônicas do subsetor e sua forte instabilidade. Observa-se o início de uma revisão do referencial da articulação global-setorial e, portanto, dos modelos de desenvolvimento a vários níveis, com o desenlace do mito do potencial de exportação de etanol.

O mito resiste, no entanto, como mostram os estudos prospectivos, e constitui um fator essencial da reprodução da hierarquia das formas institucionais e, portanto, de bloqueio da mudança da regulação nacional. Esse mito reforça assim as contradições próprias ao regime de acumulação em vigor. Com efeito, a nova aposta na cadeia sucro-energética deixa rastros. O apoio governamental ao setor participa do aumento de gastos alimentando aquele do stock da dívida pública, reforçando os interesses dos rentistas da dívida pública. Por outro lado, a reprodução das relações de exploração tradicionais do mundo rural perpetua relações clientelistas e bloqueia assim uma transição do sistema político em direção a um pluralismo alargado, o que afeta a dinamização dos mercados rurais e, portanto, do mercado interno. O aprofundamento da articulação entre setor agroindustrial e setor financeiro acentua esse bloqueio.

3. O governo do Partido dos Trabalhadores revela uma intencionalidade conforme ao saber teórico traduzido em doutrina de política. Essa tradução, para além de suas prescrições técnicas, demonstra que a liberalização do setor tem que permitir o aumento do excedente comercial enquanto constitui uma condição de obtenção de margens de manobras para a política econômica. O objetivo de excedente comercial consiste, portanto, no pilar de um governo econômico já que seu nível determina o preço da dívida, a taxa de juros e conseqüentemente o crédito e a possibilidade de um desenvolvimento industrial. Determina ainda uma política de oferta essencialmente orientada em direção aos setores exportadores intensivos em recursos naturais. Já que para a “*expertise*”, o excedente comercial é um problema de competitividade, a questão da redistribuição, e logo da punção rentista, não está colocada. Uma contradição manifesta-se no governo do Partido dos Trabalhadores entre objetivo redistributivo e política de oferta orientada à exportação.

Essa contradição não é somente de ordem macroeconômica. E antes de tudo governamental e a esse nível, é bem precisamente a intencionalidade que parece em primeiro lugar contraditória. Não

está lá só uma questão de coalizões de grupos de interesses mas de crença teórica. A questão das margens de manobra macroeconômica refere-se a esse respeito a articulação da governança e da governamentalidade. O que Marques Pereira (2012) chama um compromisso de doutrina entre a ortodoxia monetária e um paradigma neo-desenvolvimentista revisado por um objetivo de redistribuição recobre dois tipos de intenções contraditórias na governança das margens de manobras macroeconômica. Aquela que se refere ao sustento da demanda não teve possibilidade de traduzir-se por uma ação governamental suscetível de relançar o investimento produtivo. Tem ausência o fracasso da governança dos atores industriais. Essa é uma hipótese que chama evidentemente outros trabalhos. Parece, contudo, que o governo tem verdadeiramente conseguido a mobilizar essencialmente saberes de governamentalidade, até um certo ponto, somente no que diz respeito ao agronegócio e à luta contra a pobreza.

4. O caso da cadeia sucro-energética ilustra a importância da aposta mais ampla nas capacidades exportadoras da agroindústria, no ajuste competitivo da economia brasileira e na política de câmbio apoiando uma desinflação competitiva. Essa política econômica tem enfraquecido a representação dos interesses industriais e reforçado o poder dos interesses ruralistas. Tal reconfiguração da estruturação do poder pesa hoje em termos de constrangimentos políticos quanto à reformulação do modo de regulação que pilota a política econômica e o regime de crescimento.

5. Essa estruturação do poder e essa configuração dos interesses colocam questões que ultrapassam o quadro dessa tese, tal como o peso da *bancada ruralista* no Parlamento, e a importância do clientelismo político, já que o movimento social mais importante da América Latina em prol da reforma agrária somente consegue obter uma representação política e midiática (isto é, discursiva) extremamente marginal, senão depreciativa. A agenda governamental e parlamentar permanece marcada pela força dos interesses agroindustriais. Participam da manutenção de uma geopolítica da colonização e da ocupação territorial da fronteira agrícola. O deslocamento da fronteira agrícola é essencial para a reprodução da exploração do trabalho e da natureza. A atualidade dessa geopolítica demonstra que a tese de inacabamento da construção da Nação permanece como traço estrutural da *path dependency* do modo de desenvolvimento brasileiro.

O enquadramento de leitura da Teoria da Regulação permitiu-nos, portanto, entender os limites de um modo de desenvolvimento nacional na sua articulação com um governo (econômico) setorial.

Essa compreensão foi possível a partir do estudo da governança do jogo dos atores ao nível intermediário da formação dos sistemas de regras fazendo norma. Os sistemas de regras asseguram a permanência de uma forma ou formação institucional regulando as práticas de um mesmo tipo de atores. Os atores sociais são considerados diretamente enquanto grupos, implicando que se tem considerado unicamente a dimensão coletiva das estratégias e das ações.

Esse nível meso de análise é necessário à passagem a um nível superior, macro, mais abstrato, do regime assegurando o fechamento circular de um sistema de formas estruturais, isto é, da representação formalizada e cerrada dos efeitos de configurações das formações institucionais. Este nível é aquele da organização das formas institucionais de nível intermediário e do regime histórico de sua reprodução de conjunto. Esse mundo de agentes suportes de estruturas permite entender as modalidades da integração sistêmica de uma ordem de práticas especificamente finalizadas.

Apesar disso, a compreensão dessa articulação implica um exame ao nível ainda superior, aquele societal do modo de regulação, articulando diversos regimes de ordens e permitindo entender tipo de equilíbrio das tensões entre esses diversos regimes. Esta ordem da integração social mobiliza mediações entre ordens de práticas diferenciadas. Trata-se a este nível de identificar as modalidades não funcionais de articulação das ordens econômica, política e doméstica e do equilíbrio de suas lógicas.

O diagnóstico do governo econômico da ação coletiva, mesmo ao nível meso, setorial ou territorial, implica, para ser consistente, considerar a dimensão simbólica do governo, seu regime ideológico-discursivo, isto é, considerar a existência de uma “*governamentalidade*” setorial. Esse tipo de apreciação permitindo tal articulação é conhecido em ciência política como referencial global-setorial. Com efeito, a aplicação mais ampla deste seria vantajosa à Teoria da Regulação, já que permite encerrar, pelo menos parcialmente, as dificuldades operacionais que a teoria encontra na articulação dos níveis meso e macro e na explicação da origem meso-política de algumas formas institucionais. Pode-se, portanto, concluir em termos metodológicos que a compreensão da articulação desses dois níveis exige recorrer a um nível superior, a um registro simbólico que explicita o lugar das crenças e de seus referenciais cognitivos na construção da realidade social e de suas relações de poder. Torna-se possível colocar às claras a maneira como a ação coletiva contribui para definir e a hierarquizar as formas institucionais que constituem um modo de regulação econômico,

dando lugar a um modo de desenvolvimento cujo caráter insustentável refere-se *in fine* às coalizões sociopolíticas suscetíveis que um governo pode estabelecer.

A tese procura mostrar o lugar das crenças e dos referenciais cognitivos na construção da realidade social e de suas relações de poder. As crenças informam em particular a constituição da hierarquia entre formas institucionais.

A crença na capacidade do Brasil a manter uma balança comercial superavitária sustentando um saldo das transações correntes positivo graças as exportações de produtos de base de origem agrícola tem orientado as antecipações dos atores coletivos e portanto seus projetos estratégicos. Essa crença, encostada as teorias standards/padrões renovadas do comercio internacional e do crescimento, a ortodoxia convencional diria Bresser Pereira (2007a), tem contribuindo a moldar, via a formação das regras e da legislação a vários níveis do sistema político, as formações institucionais. Esse afeiçoamento, complexo, tem lugar através das interações inter-sistêmicas das esferas políticas das diferentes ordens de práticas sociais. Assim é da supressão dos impostos sobre as exportações de produtos de base, a qual reforça o peso das exportações de *commodities* no comercio exterior, contribuindo a uma institucionalidade da forma de inserção internacional permissiva da apreciação da moeda. A forma institucional da concorrência entre capitais privados esta afetada, essa apreciação produzindo um acirramento da concorrência externa (Bruno e Marques Pereira, 2010b). Assim é igualmente do apoio massivo, sempre renovado, ao refinanciamento das dívidas rurais e agroindustriais pelo sistema de credito sob autoridade do Banco Central e do Tesouro Nacional. O censo desses fatos para a cadeia sucro-energética é uma ilustração do desfuncionamento do financiamento da economia que deve-se relacionar com a forma do Estado, e com seu regime governamental. O mesmo se passa em relação a forma presa pela relação salarial que perpetua-se no mundo rural. Aquelas observações nos conduzem a discutir a análise das mediações institucionais da regulação social no Brasil que tem proposto Marques Pereira e Thérét (2001 e 2004).

As formas do Estado e as formas organizacionais de representação política são fundamentais no metabolismo institucional de uma sociedade. Assim, a constatação de uma evolução do regime de representação dos interesses hibrido, relevando mais provavelmente de um “corporativismo hibrido” que do pluralismo tem que ser analisado quanto a suas implicações sobre a trajetória do modo de desenvolvimento do ponto de vista da coerência institucional do modo de regulação social (Marques

Pereira e Théret, 2001). Essa análise pode, em seguida, estar prorrogada por uma leitura das forças sociais vivas    obra na transforma  o das institui  es. (Théret e Bizberg, 2012).

Ao nível da política industrial, constata-se na cadeia sucro-energética um enfraquecimento do controle econômico do capital pelo Estado. A estrutura  o do capital se caracteriza igualmente por uma redu  o da fragmenta  o dos diversos interesses capitalistas com um crescimento da integra  o privada do capital industrial e do capital financeiro, via a mudança de estatuto jurídico das maiores empresas açucareiras permitindo a abertura do capital das empresas e a entrada nos mercados de a  o nacionais e estrangeiros. Temos insistido sobre essa redu  o da fragmenta  o dos interesses capitalistas na cadeia em termos territoriais trazendo as claras uma divisão regional do trabalho político das elites açucareiras: o associativismo produz *lobbying* no Centro-Sul, enquanto as mudanças organizacionais mínimas no Nordeste reproduzem um status quo no que diz respeito ao peso político nacional das elites da região, no Congresso como nas organiza  es do sistema corporativista. A atomiza  o dos interesses sociais organizada pelo sistema político está assim reduzida, e o *lobbying*, num sistema de competi  o eleitoral e de representa  o política, conjuga-se sem dificuldades na cadeia com uma integra  o ao Estado, pelo viés das redes de clientelas locais mas igualmente pela intermedia  o das organiza  es sindicais tradicionais do sistema corporativista.

Quais são então os ensinamentos da evolu  o do modo de governo da expansão da cadeia sucro-energética a respeito da coerência institucional do modo de regula  o social ? Em que medida a inova  o institucional liberta-se o não da dependência de trajetória (*path dependency*) ?

Se toma-se como ponto de partida a abertura econômica observada, seu caráter unilateral e importante ao nível nacional, setorial e da cadeia, aparece que o regime de “corporatismo híbrido” institucionalizado pela Constitui  o de 1988 atenua o nacionalismo econômico. A subida em regime dessa “nova formula corporativista” produz uma configura  o dos interesses favorável a negocia  o multilateral de abertura dos mercados externos.

Em seguida aos excessos monetaristas de Cardoso, e a um período de transi  o, os efeitos da ado  o de uma taxa de cambi  o flutuante (1999) estão atenuados por interven  es do Banco Central nos mercados de cambi  o desde 2005. A política de desenvolvimento do mercado interno pelo viés de uma

redistribuição do lado da demanda choca-se ao caráter liberal da política econômica: política fiscal que se recusa a impor de novo impostos as exportações de produtos de base, política monetária a serviço da punção rentista, recusa de controlar os fluxos de capitais internacionais, julgados ineficientes.

Esses elementos testemunham que a transição do clientelismo ao pluralismo, que visava o governo Cardoso ao tentar desmantelar as estruturas julgadas obsoletas do corporativismo de Estado, tem sido parcial. Numerosas forças de rapel limitaram essa transição. A criação de arenas institucionais de concertação e de negociação de inspiração neo corporativista no seio do Ministério da Agricultura sob o governo Lula pleitam em favor de um diagnóstico de “modernização” das estruturas políticas de representação dos interesses. A tendência de passar de um keynesianismo estrutural a um keynesianismo liberal-comercial (Marques Pereira et Théret, 2001, p. 128), em seguida ao choque monetarista do período neoliberal, é também um fator de “modernização” (ao senso de adaptação aos padrões internacionais) das formas de representação política. Na cadeia sucro-energética, a criação de novas associações, inspiradas dos *lobbies* estadunidenses tem puxado a ação internacional para a abertura dos mercados externos.

Quais são então os limites, em termos de coerência institucional e de dependência a trajetória no estabelecimento de um novo modo de regulação ?

A prosseguida de perda de coerência da estrutura produtiva do país, sob o efeito inicial das políticas de liberalização, e em seguida por um liberalismo apenas tingido/colorido de desenvolvimentismo só poderia ser reversado simbolicamente por um compromisso, e assim por uma participação e um envolvimento, renovados e reforçados num mercado comum regional. Na sua dimensão política, uma tal inversão só pode estar realizada pelo estabelecimento de um neocorporativismo pelo qual os interesses trabalhistas e camponeses seriam tomados em conta e considerados a igualdade com os interesses do capital. Ao que se tem visto no estudo, é longe de ser o caso nos setores agrários e agroindustriais. Sob os governos Lula, os interesses dos trabalhadores rurais e urbanos estão incorporados na administração federal em ministérios marginais. A cooptação das elites e das direções dos sindicatos trabalhistas e dos movimentos sociais populares pelo setor financeiro-rentista tem adquirido a forma de institucionalização de fundos administrados/geridos pelas direções sindicais, novo sindicalismo incluído. No mundo rural, de maneira mais específica, esta cooptação tem adquirido a forma de delegações de programas de desenvolvimento territoriais, produtivos e agrários,

a maioria das vezes restringidos aos territórios afetados pela reestruturação espacial dos sistemas agrários brasileiros ao longo dos anos 90 (capítulo 5) e já dispendo de tradição camponês e/ou associativista. De maneira mais fundamental, a estrutura extremamente desigual do patrimônio econômico e político levanta a questão da aliança histórica entre capital e propriedade fundiária, herdada da formação escravista da sociedade brasileira. A incorporação dos movimentos sociais populares, trabalhistas e camponeses a administração federal constitui um dos traços característicos do “lulismo”, o qual tem obrado no senso/em direção a uma pacificação social maior no Brasil. Mas as estruturas longas estão no entanto poucas maleáveis.

O nosso estudo tem procurado caracterizar essa reprodução e essa sobrevivência do poder dos latifundiários da cana-de-açúcar. As novas fronteiras da economia nacional não são estritamente e unicamente as da frente pioneira da exploração agrícola capitalista do solo. O latifúndio se reproduz igualmente graças a pesquisa científica aplicada a agronomia a qual sustenta seus ganhos de produtividade a curto-médio prazo. Revive igualmente graças a um discurso sobre sua sustentabilidade ambiental e sua contribuição a mitigação das causas da mudança climática.

Quais são então as principais incertezas em relação a reformulação do modo de regulação, a uma nova etapa de mudança institucional, que impõem as estruturas longas de um desenvolvimento brasileiro sem que seja questionado o poder dos latifundiários ? Mais precisamente, em que medida os limites a exportação, e a tentativa de mudança cultural do governo sob Lula faria volta sobre um projeto de desenvolvimento nacional ?

Na dimensão propriamente política do governo, a mudança cultural só tem finalmente atingido os Ministérios da pacificação social, e isso certamente não é suficiente para um desenvolvimento autossustentado. Na equação macro-econômico-política dos anos 2000, a qual tem permitido a obtenção de uma taxa de crescimento relativamente mais elevada que as conhecidas desde a crise do regime de acumulação e do modo de desenvolvimento anteriores, o setor externo – amplamente dominado pelas exportações de produtos intensivos em recursos naturais – tem sido fundamental para a viabilidade do regime de crescimento e de seu modo de regulação econômico e político (Singer, 2012). A questão da sustentabilidade desse regime de crescimento está botada, já que a flexibilidade do sistema político brasileiro está constringida pela força renovada dos interesses e dos grupos sociais do capitalismo agrário – rentista - territorial.

Se tem efetivamente dependência ao passado dos recursos políticos e constrangimento de coerência institucional orientando as mudanças de regime, seria preciso não sob estimar a parte de inovação própria a atividade política orientada em direção ao futuro, isto é a ação coletiva (Théret e Bizberg, 2012). A mudança a margem do regime econômico entre 1999 e 2002, sob pressão das crises cambiais, e a eleição a frente do executivo de Luís Inácio da Silva tem efetivamente significado uma ligeira mudança da relação de força na coalizão estabelecida, analisada por Boito Jr. (2006): a posição da grande burguesia interna industrial e agrária tem se melhorada, enfraquecendo, ligeiramente, a hegemonia do grande capital financeiro nacional e internacional. Nosso estudo mostra que o interesse da burguesia agrária tem sido amplamente favorizado neste período, e que a mudança do regime das ideias ligada ao paradigma do desenvolvimento sustentável, a temática da mudança climática e as problemáticas dos desequilíbrios agrícolas e alimentares mundiais tem atuado na conversão das elites estabelecidas e novamente chegadas, as ideias novas de um Brasil “quinta/fazenda e celeiro do mundo”.

Será que as novas configurações institucionais que resultam dessas mudanças são coerentes em frente a globalização e ao processo de integração regional ?

A construção em 2002, na ocasião das eleições presidenciais, de um poderoso corrente de opinião do mundo empresarial (industrial) promovendo uma correção do processo de abertura indiscriminada e a adoção de uma política industrial teve somente um ganho a causa muito parcial. A valorização da moeda nacional que ocorreu em seguida tem enfraquecido de novo a competitividade industrial, reorientando a política industrial em direção aos setores dotados de vantagens comparativas. Mais do que uma resistência dos setores agroexportadores, estes tem atuado, discretamente quando puderam, mas sempre poderosamente, no Congresso. A interrupção do aprofundamento do modelo liberal - monetarista (Théret e Bizberg, 2012) está por parte devida a essa ação. O que não significa que os interesses do capitalismo agrário apoiam, ao longo dos anos 2000, a formação de uma nova coalizão desenvolvimentista. Uma leitura cognitiva e intelectual da coalizão política dominante não permite afirmar que aquela está favorável ao desenvolvimento econômico e ao progresso social a longo prazo. Suas facções “ruralistas” aceitam de fazer concessões favoráveis a pacificação social as quais reduzem *in fine* o custo da dominação. Porque elas estavam confrontadas aos movimentos sociais

populares os mais perigosos, que atacavam diretamente uma das principais instituições sociais da herança escravista: o latifúndio. A nova fase de aceleração do crescimento nos anos 2000, baseada em uma redistribuição pacificadora no seio da classe trabalhadora, ao mesmo tempo que mantinha as estruturas tradicionais de dominação como garantia do equilíbrio externo, revelou-se particularmente frágil. Em matéria de mudança estrutural das esferas políticas, a aposta do alargamento das políticas de educação, pode-se esperar, produzirão gradualmente mudanças duráveis, a condição que não se limitam a formar capital humano, mas que apoiam um projeto emancipador de sociedade mais igualitária e menos violenta.

INTRODUCTION GENERALE

Sans doute plus encore que tout autre pays, le Brésil fait l'objet de débats académiques centrés sur l'incertitude. La question du caractère soutenable ou non de l'accélération notable de la croissance dans les années 2000 a défini l'agenda de recherche sur l'économie brésilienne de cette dernière décennie. Son potentiel de croissance de long terme demeure une question ouverte. En discerner les évolutions possibles et les défis qui y correspondent interroge les méthodes d'analyse économique. La question semble néanmoins d'ores et déjà tranchée pour les faiseurs d'opinion internationale qui influent sur l'apport de capitaux.

En septembre 2013, et comme une réponse aux analyses optimistes publiées antérieurement, un dossier spécial de *The Economist* interrogeait si le Brésil avait « tout gâché » (*blown it*) depuis 2010 : “*Since then the country has come back down to earth with a bump. In 2012 the economy grew by 0.9%. [...] Many have now lost faith in the idea that their country was headed for orbit and diagnosed just another voo de galinha (chicken flight), as they dubbed previous **short-lived economic spurts.***”

Au-delà de l'épuisement de certains facteurs du boom des années 2000 – les bénéfices de l'arrêt de l'inflation galopante et de l'ouverture commerciale, la hausse du prix des *commodities*, et les fortes hausses du crédit et de la consommation – la principale raison du ralentissement de l'économie brésilienne tient à l'absence de réforme de son gouvernement, et notamment du “world's most burdensome tax code”.

Ce ralentissement a également pour cause importante le déficit d'infrastructures : “despite the country's continental dimensions and lousy transport links, its spending on infrastructure is as skimpy as a string bikini. [...] Rotten infrastructure loads unnecessary costs on businesses. In Mato Grosso a soyabean farmer spends 25% of the value of his product getting it to a port; the proportion in Iowa is 9%”.

Ces problèmes structurels s'accumulent, et de surcroît, Mme Rousseff n'aurait pas été aussi “amicale avec les marchés” que son prédécesseur : “*She has scared investors away from infrastructure projects and undermined Brazil's hard-won reputation for macroeconomic rectitude by publicly chivvying the Central Bank chief into slashing interest rates. As a result, rates are now having to rise more than they otherwise might to curb persistent inflation. Rather than admit to missing its fiscal targets, the government has resorted to creative accounting. Gross public debt has climbed to 60-70% of GDP [...] and the markets do not trust Ms Rousseff.*”

Tout n'est pas pour autant perdu, la base économique et productive du pays reste consistante : *“Fortunately, Brazil has great strengths. Thanks to its efficient and entrepreneurial farmers, it is the world’s third-biggest food exporter. [...] Brazil will be a big oil exporter by 2020. It has several manufacturing jewels, and is developing a world-class research base in biotechnology, genetic sciences and deep-sea oil and gas technology. The consumer brands that have grown along with the country’s expanding middle class are ready to go abroad. [...] But if Brazil is to recover its vim, it needs to rediscover an appetite for reform”*.

Cette dynamisation de l'économie par la réforme passe en premier lieu par une refonte de la dépense publique, afin d'éviter toute hausse des taxes et prélèvements obligatoires. Elle demande également d'accroître l'exposition des entreprises à la concurrence internationale afin de rendre le milieu des affaires plus compétitif et de l'encourager à investir, ce qui implique simultanément que le Brésil se dégage du Mercosur, organisation gauchiste et peu efficace, et du cycle de négociations commerciales internationales moribond de Doha. En résumé : “ It needs to open up”.

Enfin : “Brazil urgently needs political reform. The proliferation of parties, whose only interest is pork and patronage, builds in huge waste at every level of government.”

Les voies de la rédemption sont ainsi tracées : “ Brazil is not doomed to flop: if Ms Rousseff puts her hand on the throttle there is still a chance that it could take off again”. (The Economist, 2013).

Les principales incertitudes soulevées par cet article ont trait au « fardeau fiscal » et aux investissements jugés insuffisants en infrastructure. Ces problèmes sont mis en lien avec l'impossibilité ou la difficulté de réformer le gouvernement brésilien. La rectitude et la soutenabilité de la politique macroéconomique est désormais mise en doute. Les atouts de l'économie brésilienne sont présents mais leur mise en valeur nécessite une réforme de politique économique, orientée évidemment vers la réduction de la charge fiscale et l'ouverture économique compétitive.

Toutefois, de nombreuses autres questions de recherche peuvent être posées au-delà de cette lecture purement normative. Il s'agirait tout d'abord de comprendre comment s'établit la dynamique de la croissance économique de type « vol de poule ». La réforme du gouvernement est mise en lien direct avec la réforme (l'allègement) de la fiscalité, et l'on s'interroge alors sur le rôle effectif du « fardeau fiscal » dans les restrictions à la croissance. Elle est également mise en rapport avec l'insuffisance des

investissements en infrastructures. Mais quels types d'infrastructures favoriser, et comment les financer ?

On peut également questionner la portée et les risques liés à l'orientation de la recherche dans le domaine des biotechnologies, des sciences génétiques et plus largement de la production et de l'exploitation de matières premières, renouvelables ou non. Cette orientation des activités de recherche signe-t-elle un changement structurel de l'économie brésilienne ?

Enfin, l'énergie et le caractère dynamique du Brésil implique un désir de réforme, fiscale, des règles de concurrence et commerciales, et plus encore une réforme politique. Comment les réformes politiques et de politique économique ont-elles eu lieu au cours des trois dernières décennies et quelles ont été leurs effets ? Quelles sont alors les possibilités actuelles de réforme ? Du côté des réformes de politique économique, l'encouragement à l'investissement soulève la question de ce qui le décourage ; la protection des entreprises est jugée néfaste. Mais comment le Brésil protège-t-il les entreprises ?

Et comment les entreprises brésiennes, leurs organisations de représentation, leurs *lobbyings*, leurs actions politiques, influent sur les négociations commerciales internationales, notamment au niveau multilatéral (cycle de Doha), et donc sur les modalités concrètes d'une ouverture accrue recommandée de façon pressante.

Enfin, en matière d'un autre type de réforme « exigée », la réforme politique, on peut interroger les modes et les logiques de fonctionnement de ce « *pork-barreling* », ou défense, par des parlementaires, des intérêts locaux qu'ils représentent (en particulier par l'attribution à des entrepreneurs locaux de fructueux contrats dans le cadre de travaux d'aménagement financés par l'État).

Des questions de recherche plus spécifiques remettent en cause cette vision médiatique du Brésil. Interroger les incertitudes de la croissance et les limites de l'action publique qui les éclairent soulève au premier chef la question de la place des fermiers capitalistes. C'est là envisager l'économie politique au-delà d'une vision centrée quasi exclusivement sur les méfaits du politique. Il faut donc prendre pour point de départ les enjeux des clivages théoriques en économie. Cette introduction repose les questions évoquées ci-dessus dans cette perspective et justifie ensuite l'usage de la théorie de la régulation afin de préciser comment ses principes méthodologiques permettent une analyse réaliste des problèmes d'action collective qui définissent les enjeux et défis de la croissance.

Sur cette base on présente successivement la construction d'un objet de recherche centré sur l'importance de l'agro-industrie, l'hypothèse centrale de ce travail et, enfin, les étapes de sa

démonstration.

Cette thèse interroge la force réelle de ceux qui font la force du Brésil, les fermiers capitalistes, et la mesure dans laquelle il est possible de les dédouaner des problèmes macroéconomiques structurels : peur des investisseurs quant aux projets d'infrastructure, inflation persistante, objectifs fiscaux, croissance « en vol de poule », fardeau de l'impôt sur le secteur privé. Et puisque les négociations commerciales multilatérales sont indiquées comme le lieu de résistance du Brésil, quel rôle ont joué les intérêts des fermiers capitalistes dans celles-ci ? Dans une approche de l'économie en termes de régulation, cela revient à interroger les ressorts (sociétaux) de la stratégie d'insertion et d'action internationale du Brésil dans cette nouvelle géographie du commerce (et de la production) au niveau mondial. Ce qui pose par ailleurs la question, au niveau interne, des modalités par lesquelles les fermiers, promus par les médias en héros de l'économie brésilienne, s'insèrent voire fondent ces formes clientélistes de gouvernement, de « *pork-barreling* ». Il faut donc mettre en lien une des forces du Brésil, son agriculture capitaliste efficace, avec l'une de ses faiblesses : les difficultés de réforme du gouvernement.

Nous avons pris l'option de traiter de ces questions à partir d'une étude de cas de la filière sucrière, à la fois la plus vieille et la plus moderne des filières agro-industrielles. L'étude est donc pluri-scalaire et articule filière sucre, secteur des *commodities* agricoles et système économique national et international.

C'est donc la politique économique considérée au sens large, dès lors qu'elle inclut l'ensemble de l'environnement institutionnel et politique, et donc ses fondements sociétaux, qui est mise en question dans les incertitudes sur l'avenir du Brésil. La nécessité de réforme politique, sur laquelle tous s'accordent, indique bien que le problème des politiques économiques au sens large se pose en termes d'économie politique et institutionnelle.

Se pose alors la question du choix des grilles de lecture théoriques qui permettent une analyse d'économie politique et institutionnelle des politiques économiques et plus largement des politiques publiques. Cette économie politique doit permettre de comprendre les réformes tant politiques qu'économiques dans leurs logiques propres et dans leurs interactions. Dès lors que la problématique des institutions fait maintenant partie officiellement de l'orthodoxie sous la forme de la Nouvelle

Économie Institutionnelle, et qu'une synthèse institutionnaliste tend à s'opérer dans le champ de l'économie politique (Théret, 2000), c'est donc la présence du politique dans les théories économiques qui guide notre choix.

Dans le champ de l'économie standard, c'est la Nouvelle Économie Politique qui s'empare du politique. Lordon (2008) explique que Saint-Paul (2000) souligne que la *New Political Economy* (NPE) a pour objectif explicite de rendre compte de la politique économique comme production endogène, idée qui suppose selon Lordon de chercher les forces politiques et sociales, les groupes d'intérêt qui pèsent sur sa conformation. Or, selon Lordon, la NPE a pour spécificité que le point de vue normatif est consubstantiellement lié à l'effort positif : l'action des coalitions politiques est principalement observée à l'aune des politiques économiques qui garantissent le bon fonctionnement des marchés (Lordon, 2008, p. 313-314).

La récente « conquête » du politique par l'économie standard conduit à une ressaisie des faits, quelle que soit leur nature, dans la seule grammaire de l'économie pure. La contrainte de cohérence avec sa base néoclassique la pousse à une représentation dichotomique de l'articulation entre le politique et l'économique, « à une vision du politique qu'on pourrait - sans paradoxe ! - qualifier de 'superstructurelle' : l'édifice walrassien du marché [...] se trouve maintenant simplement surmonté d'une 'couche' supplémentaire de 'politique' » (Lordon, 2008, p. 13). Il s'agit d'une construction à deux niveaux dans laquelle le politique est principalement structuré autour de l'État, de deux manières. Directement, en interrogeant « l'impéritie des pouvoirs publics et leurs interventions économiques inopportunes ». Indirectement, lorsque le politique semble issu des groupes d'intérêts et prend la forme d'actions collectives visant à l'obtention de la part de l'État de certaines réformes ou à en bloquer d'autres.

Ainsi : « dans le débat théorique [le mot 'réforme'] a de remarquables propriétés révélatrices puisqu'il met en évidence la construction dichotomique de la *New Political Economy*, et ses conceptions implicites du politique et du pouvoir : 'en dessous' une infrastructure économique fondamentalement saine – le marché walrassien muni de toutes ses propriétés d'auto-régulation -, 'au-dessus', une strate superstructurelle le plus souvent perturbatrice – l'État, ses logiques électorales et sa vulnérabilité aux pressions corporatistes ». (Lordon (2008, p. 14)

L'infrastructure du marché fait norme dans cette construction. La politique publique doit alors se charger d'empêcher les groupes d'intérêt, l'État en premier lieu, de distordre les mécanismes vertueux

du marché. La soumission voire l'asservissement de la *New Political Economy* au modèle walrassien, considéré comme norme, la conduit à se construire largement sur l'idée de l'institution-imperfection, obstacle au jeu de l'atomisme marchand. Tout groupement ou association fait obstacle à la réalisation de l'équilibre et de l'optimum. Il convient de surveiller les marchés, par le moyen d'autorités de la concurrence, et de s'opposer à la formation de « *lobbies* » et de « *vested interests* ».

Ainsi selon Lordon : « *Comprendre le politique, pour la NPE, c'est comprendre pourquoi le modèle walrassien n'est pas encore de ce monde* » (Lordon, 2008, p. 314).

En résumé, en termes de méthode, la NPE est sujette à une tension entre normatif et positif, avec le « *conflit entre le canon des anticipations rationnelles et une sensibilité naissante au réalisme des hypothèses* », tension qui produit un discours de la NPE parfois très ambigu. (Lordon, 2008, p. 321). Il est reproché aux agents économiques de ne pas connaître le modèle de fonctionnement de l'économie. En termes théoriques, les effets d'économie politique dans la NPE néoclassique passent principalement par les mécanismes électoraux. C'est par l'emprise directe sur les partis (via le financement de l'activité politique) ou par la mobilisation de coalitions électorales que s'y expriment le *rent-seeking* et le *lobbying* des divers groupes d'intérêt particuliers.

Or une économie politique qui s'y réduirait serait extrêmement limitée (Lordon, 2008, p. 321- 336). Car pouvoirs et conflits sont potentiellement au cœur de tous les rapports sociaux, rapports économiques inclus, ce qui implique un retour à l'économie politique, « prise dans l'histoire, avec ses luttes de pouvoir, ses changements structurels, ses grandes transitions, et au total *son incertitude radicale* » (Lordon, 2008, p. 306). Un retour à une économie politique qui « convoque potentiellement toutes les perspectives des sciences sociales à l'image de la multiplicité constituante des institutions. » (Lordon, 2008, p. 12).

Une des spécificités de la théorie de la régulation est de partir de la prémisse qu'il est impossible de concevoir une économie pure. La théorie de la régulation intègre un ordre politique et suppose des acteurs et des stratégies autres qu'économiques. Les modes de régulation résultent des interventions des acteurs et de leurs stratégies, de l'interaction entre la sphère économique et la sphère juridique/politique, dont le but premier n'est pas nécessairement de stabiliser l'économie. (Boyer, 2004, p. 26). Un mode de régulation se définit comme la conjonction d'un certain nombre de formes institutionnelles, et son existence reste ouverte : la notion de crise est complémentaire de celle de

régulation. C'est là une deuxième spécificité de la théorie de la régulation : la notion de mode de régulation introduit simultanément la possibilité d'un régime économique mais aussi de ses crises, la conjonction des institutions du capitalisme étant diverse et complexe. Cette spécificité de la notion de mode de régulation permet de lever la limite au réalisme qu'implique la contrainte postulée par les modèles néoclassiques de l'existence d'un équilibre stable, y compris en longue période.

Les formes institutionnelles à la base des modes de régulation sont dérivées à la fois d'une explicitation des institutions cachées d'une économie de marché et d'une lecture critique des schémas de reproduction de l'héritage marxiste, des changements pouvant intervenir au sein des mêmes rapports sociaux (rapport marchand et rapport de production capitaliste). Sont distinguées par la théorie de la régulation cinq formes institutionnelles qui codifient les rapports sociaux fondamentaux (d'une économie capitaliste). On en reprend dans ce travail les définitions que propose Robert Boyer, à savoir :

- Forme et régime monétaire : elle institue les sujets marchands et constitue une forme de mise en rapport des centres d'accumulation. La configuration qui y correspond est nommée régime monétaire. Il permet d'ajuster les déficits et les excédents.
- Forme du rapport salarial : c'est la configuration du rapport capital/travail, composée des relations entre l'organisation du travail, le mode de vie et les modalités de reproduction des salariés.
- Forme de la concurrence : elle indique les modalités d'organisation des relations entre un ensemble de centres d'accumulation fractionnés dont les décisions sont a priori indépendantes.
- Forme d'adhésion au régime international : c'est la conjonction des règles qui organisent les relations entre l'État-nation et le Reste du Monde.
- Formes de l'État : c'est l'ensemble des compromis institutionnalisés noués qui créent des règles et des régularités dans l'évolution des dépenses et recettes publiques. (Boyer, 2004, p. 39).

Il convient de noter qu'un premier grand principe de la théorie de la régulation est de considérer une économie capitaliste, et non pas seulement une économie de marché, dont les entités de base sont des entreprises et des grandes organisations. En termes méthodologiques, la théorie de la régulation effectue donc un retour à l'économie politique. L'individualisme méthodologique ne permet pas d'expliquer la viabilité et la résilience de sociétés dominées par le capitalisme. L'importance des institutions tient à ce qu'elles sont considérées en tant qu'instances qui permettent d'assurer la décentralisation des échanges.

La méthode de la théorie de la régulation est donc historique. Elle consiste en premier lieu à périodiser les formes institutionnelles, avant d'en expliciter la logique dans les agrégats macroéconomiques, afin d'analyser la cohérence du mode de régulation. Elle permet alors de diagnostiquer les sources des crises structurelles. Il convient alors d'analyser les processus de sortie de crise par la caractérisation des stratégies à l'œuvre, le rôle des représentations, et l'importance du politique dans la codification des formes institutionnelles. (Boyer, 2004, p. 43). Elle est donc une macroéconomie institutionnelle et historique.

Les formes institutionnelles définissent simultanément un régime d'accumulation, lequel permet la compatibilité dynamique entre production, partage du revenu et genèse de la demande, et un mode de régulation qui canalise les comportements individuels et collectifs en fonction du régime d'accumulation et permet la reproduction des formes institutionnelles.

Il est surtout utile de revenir sur la spécificité de la théorie de la régulation pour souligner qu'une de ses questions centrales est celle des « forces » qui transforment les institutions du capitalisme, ce qui implique de spécifier le rôle déterminant du politique. Plusieurs modes de présence du politique sont identifiables au sein de la théorie de la régulation. Selon Lordon, on reconnaît à la théorie de la régulation en premier lieu sa vocation à réintégrer les grands impensés de la théorie économique standard (Lordon, 2008, p. 26-27) : l'histoire, le politique et le symbolique. Et le politique y est présent de plusieurs manières. L'auteur, repère « trois modes de présence du thème politique au sein de la théorie de la régulation – on les qualifiera respectivement de phénoménologique, topologique et ontologique ». Le mode ontologique ne sera pas abordé dans notre étude en tant que tel, dès lors que son niveau d'abstraction nous éloignerait trop d'une étude institutionnelle *in situ*, qui est l'objet de ce travail. Il constitue néanmoins une trame de fond puisque, se référant continuellement aux questions de pouvoirs et de conflits, c'est bien selon la logique de la puissance, organisationnelle, institutionnelle, mais aussi discursive, que seront abordés les rapports sociaux.

Dans le mode phénoménologique, le phénomène du *fait politique* est pris en compte, ainsi que ses effets sur les institutions du mode de régulation économique. « C'est là un registre typique de la première théorie de la régulation qui 1) fait de la macroéconomie des régimes d'accumulation, 2) considère que les dynamiques de croissance sont conformées par des institutions, et 3) voit qu'il est des moments particulièrement importants, à savoir quand les institutions sont façonnées, les règles édictées. » (Lordon, 2008, p. 27) Ce mode de présence est caractéristique d'une problématique à l'origine économique mais qui suppose d'emblée l'hétéronomie de cet ordre de pratique.

Le mode topologique de présence du politique au sein de la théorie de la régulation demande à la théorie de la régulation de cesser d'avoir des usages instrumentaux du concept de politique, de le regarder pour lui-même, de l'analyser comme un ordre propre, selon sa logique interne et selon ses relations avec les autres ordres de pratiques.

« Cette dernière attention [...] a pour effet de redéployer la problématique de la régulation – comme temporaire mise en ‘ cohérence ’ d'un certain nombre de ‘ parties ’ - à une nouvelle échelle : non plus seulement le macroéconomique mais la formation sociale toute entière. Il ne s'agit plus en effet de regarder seulement la façon dont les complémentarités des institutions économiques s'expriment en une certaine trajectoire de croissance mais d'interroger la co-évolution plus ou moins cohérente des ordres économiques et politiques. De ‘ simplement ’ macro-économique, la régulation devient socio-politique d'ensemble ; ce qui ‘ tient ’ ou bien se ‘ décompose ’, ce qui ‘ fait régime ’ ou bien entre en crise n'est plus un régime d'accumulation du capital mais un ordre social global » (Lordon, 2008, p. 29) Pour l'auteur, cette « approche étendue permet d'apercevoir les facteurs de rupture et de crise mais à un niveau supérieur » qui est celui de « l'interaction des dynamiques économiques et politiques ».

Que le mode de présence du politique dans la théorie de la régulation soit phénoménologique ou topologique, l'ordre symbolique des pratiques sociales y est le plus souvent évincé.

On retient que se situer dans ce cadre de la théorie de la régulation amène à poser le rapport économie-politique dans une tradition en sciences sociales qui pose le problème de l'action collective comme un phénomène d'emblée collectif, et ne nécessitant pas de recourir à l'intérêt individuel. Cette approche permet de dépasser le dilemme d'Olson⁴, et d'appréhender ou de saisir les institutions (économiques) comme constructions sociales. On note enfin que cerner l'émergence de nouveaux modes de régulation implique d'interroger les niveaux de régulation, du local au mondial, mais aussi ses dimensions proprement économique, politique, symbolique.

La théorie de la régulation permet, en économie, un état de la connaissance plus compréhensif que les théories institutionnalistes utilitaristes-fonctionnalistes, qui dominent l'économie institutionnelle contemporaine. Les analyses régulationnistes de l'économie brésilienne fournissent des apports

⁴ Ce dilemme ou « paradoxe de l'action collective », mis en évidence par M. Olson (1966), stipule que les individus n'ont pas nécessairement besoin de participer à l'action collective pour bénéficier de ses résultats. Ainsi, si chaque individu adopte le comportement du « passager clandestin » ou « *free-riding* », qui profite des résultats de l'action sans y participer, elle est impossible.

importants. La faiblesse de la croissance sur le moyen-long terme de l'économie brésilienne peut être comprise à partir du manque de cohérence de la hiérarchie des formes institutionnelles qui permet de définir un mode de régulation économique. Les analyses régulationnistes qui étudient l'interaction des dynamiques économiques et politiques pour le Brésil contemporain produisent un autre résultat important : la soutenabilité du régime de croissance et d'accumulation brésilien, tel qu'il a été redéfini dans les années 1990, est déterminée de façon centrale par la politique de change, dont les orientations futures sont incertaines en ce qu'elles reposent de façon centrale sur des arbitrages politiques. Le pilotage du régime de croissance et d'accumulation, et ainsi le mode de gouvernement économique du Parti des Travailleurs, sont ainsi directement interrogés.

Dans cette thèse, cet objet est limité à ce qu'en informe l'action collective qui se structure autour de la filière sucre-énergie. Il importe de préciser comment celle-ci est appréhendée au croisement d'analyses macroéconomiques, sectorielles, territoriales et d'économie régionale, de sociologie politique au niveau national et local.

Les incertitudes quant à l'avenir de l'économie et de la société brésilienne ont pour ressorts fondamentaux celles qui concernent la capacité du pays à dégager un excédent commercial soutenable. L'excédent commercial du Brésil s'est accru considérablement à partir du début des années 2000 grâce à la forte croissance des exportations de *commodities*, agricoles notamment, soutenues par la hausse des cours internationaux des produits de base. La réduction de la contrainte externe qui en découle a également permis d'accroître les marges de manœuvre du gouvernement dans la définition de la politique économique. Celui-ci a toutefois dû composer avec l'accroissement du pouvoir des intérêts agraires. Ce poids croissant des intérêts organisés et des coalitions socio-politiques du monde rural dans l'établissement du débat politique sur les instruments capables rendre l'économie plus compétitive et de restaurer une croissance et une accumulation soutenable, tant du point de vue politique qu'économique, devient ainsi un enjeu majeur pour caractériser plus finement les incertitudes relatives à l'avenir du pays. Une place particulière revient à la filière de la canne-à-sucre, dont les promesses d'une explosion des exportations d'éthanol-carburant se sont avérées particulièrement importantes dans l'attraction d'épargne externe.

Notre travail caractérise certaines incertitudes institutionnelles déterminantes dans l'instabilité de la performance exportatrice du Brésil. Il soulève la question spécifique du poids de l'agro-industrie -

notamment de la filière sucre-énergie - dans la trajectoire qu'a suivie l'économie brésilienne et de son influence dans les incertitudes quant à son orientation future. Le poids croissant de l'agro-industrie dans le commerce extérieur depuis 2000-2001 et la dégradation de la balance commerciale depuis 2006 soulèvent la question de l'épuisement possible du mode de gouvernement du Parti des Travailleurs.

Dès lors que les intérêts locaux sont en jeu dans le système politique, il convient de mettre au jour la dimension territoriale de l'économie et de la structure productive et son interaction avec les coalitions politiques territoriales afin d'établir la façon dont cette interaction marque le débat sur l'avenir du Brésil. L'analyse macroéconomique doit donc être articulée avec une analyse du secteur, des dispositifs institutionnels qui le régissent au niveau national et local. L'objectif est de fournir une vision compréhensive du poids de l'agro-industrie dans les transformations de la société et de l'économie brésilienne.

On traite cette question à partir l'action collective à l'œuvre dans les inerties et les changements du mode de régulation. L'objet de notre étude est donc de cerner à partir d'une étude de cas de la filière sucre-énergie le poids de l'action de l'agro-industrie au niveau des institutions économiques, des organisations politique et dans le registre symbolique. Ce repérage empirique doit permettre de préciser à un niveau supérieur d'abstraction l'importance relative de ce secteur économique dans la conformation d'un modèle de développement possiblement insoutenable.

La méthode adoptée dans ce travail est celle d'une articulation de trois champs de recherche :

- celui de l'analyse de la dynamique macroéconomique, pour saisir les limites et les conditions de stabilité de la croissance ;
- celui de l'analyse institutionnelle des secteurs de l'agro-industrie pour retracer les évolutions de l'agro-industrie et de la filière sucre-énergie. Cette analyse se base sur les apports méthodologiques des études sectorielles de la théorie de la régulation. Ces apports sont complétés par une méso-économie institutionnelle qui enrichit l'analyse organisationnelle par un éclairage de la dimension idéologico-discursive de l'empreinte du secteur « agro-industrie » et de la filière sucre-énergie dans l'architecture institutionnelle d'ensemble ;
- celui de l'analyse du rôle de l'action collective dans la fabrique des compromis institutionnalisés et dans la formation d'un mode de gouvernement. L'action collective est approchée spécifiquement par l'articulation de ses niveaux local, national et international.

L'idée centrale que soutient ce travail est que l'action collective de l'agro-industrie et de la filière sucre-énergie est un facteur important dans la conformation du mode de régulation de l'économie brésilienne sur la période 1990 – 2010. Les formes institutionnelles que cette action collective contribue à définir et à hiérarchiser constituent un mode de régulation économique donnant lieu à un mode de développement insoutenable. Du point de vue de l'économie politique, il importe de préciser la marque du capitalisme agraire et son assise territoriale sur les coalitions socio-politique de soutien aux gouvernements, plus particulièrement ceux du Parti des Travailleurs (2003-...).

Pour travailler cette idée centrale qui articule les champs de recherche et se situe au croisement de plusieurs disciplines, un matériau vaste et hétéroclite a été mobilisé. Outre les entretiens menés dans le cadre d'une étude de terrain⁵ et la littérature « grise » des organisations professionnelles et de fonctionnaires, notre étude discute les résultats de la macroéconomie du développement et de la croissance, des études sectorielles d'obédience néo-institutionnalistes, la littérature des « réseaux de politique publique » en science politique, et la sociologie historique de l'« *agronegócio* » croisant le champ de la géographie politique du Brésil contemporain. Les données macroéconomiques, institutionnelles et discursives rassemblées permettent une analyse du rôle de l'action collective. A partir de l'étude de ce matériau, nous émettons l'hypothèse que le mode de gouvernement économique du Parti des Travailleurs – qui vise un mode de développement moins excluant - risque fort d'être rendu caduc par l'instabilité des régimes économiques de croissance et d'accumulation.

L'argumentation de cette thèse est développée comme suit. Dans une première partie, qui est essentiellement une révision de la littérature, organisée selon l'objet de l'étude, il est montré que les changements structurels de l'économie brésilienne au cours de la période 1990-2010 ne permettent pas le retour d'une croissance et d'une accumulation soutenue, du fait des incohérences qui se développent dans les configurations institutionnelles de la régulation économique et en termes topologiques, de la régulation sociale. Le régime de croissance et le mode de développement actuels du Brésil s'avèrent insoutenables en l'absence d'un ré-agencement de la hiérarchie des formes institutionnelles et d'une refonte du modèle de développement. On montre ensuite, par une analyse propre, que cette incohérence de la configuration des formes institutionnelles de la régulation économique et sociale résulte à la fois de l'importance économique de l'agro-industrie et du poids

⁵ L'étude de terrain a été rendue possible grâce au financement du Collège Doctoral Franco-Brésilien, aujourd'hui disparu, d'un séjour de onze mois au Laboratoire d'Étude sur l'Espace, la Culture et la Politique (LecGeo) de l'Université Fédérale de Pernambuco. Cette étude a consisté en des entretiens avec les acteurs locaux de la filière sucre-énergie de l'État de Pernambuco, ainsi qu'en la participation à des colloques et des réunions professionnelles. Un séjour d'un mois à Brasília a permis par ailleurs de recueillir les discours des décideurs publics des deux Ministères de l'Agriculture et du Développement Agraire, des responsables de la Confédération Nationale de l'Agriculture, et d'accéder aux fonds de la bibliothèque de l'Université de Brasília (UnB).

socio-politique des acteurs collectifs du secteur dans le gouvernement (économique) du Brésil.

Première partie

Changements structurels, accumulation et croissance de l'économie brésilienne.

Les limites d'un mode de développement relativement désindustrialisant.

Cette partie effectue une révision de la littérature contemporaine sur les évolutions de l'économie brésilienne depuis la libéralisation économique et montre les apports des analyses régulationnistes. Deux débats sont identifiés et articulés. Un premier ensemble de travaux étudie la nature des changements structurels et interroge l'existence ou non d'un processus de désindustrialisation sur la base du paradigme néo-classique et de son extension aux nouvelles théories de la croissance. Un second débat, propre aux économistes hétérodoxes, caractérise l'évolution du régime de croissance et considère dans ce cadre les changements structurels. Les régulationnistes analysent la désindustrialisation relative de l'économie brésilienne en tant que produit du mode de régulation et rapportent le caractère insoutenable à terme du régime de croissance à l'action des coalitions socio-politiques. Ces travaux n'interrogent pas les ressorts sectoriels du régime de croissance. On en présente les données disponibles et leurs interprétations dans cette partie.

La révision de ces débats nous permet de mener dans la deuxième partie l'analyse du modèle de développement dans sa dimension performative, posée en termes de gouvernement économique. Cette étude spécifie la place qu'y recouvrent les intérêts de l'« agronegócio »⁶ avec un focus sur la filière sucre-énergie.

Trois chapitres composent cette première partie de l'étude.

Le premier chapitre produit une révision de la littérature du débat sur la restructuration industrielle et

⁶ Issu du terme américain « agribusiness », la notion brésilienne d'« agronegócio » se substitue progressivement dans les années 1990 à celle, plurielle, de « complexes agro-industriels ». Nous y revenons notamment dans le dernier chapitre de l'étude.

sa déconcentration spatiale. Il montre que les intérêts liés aux agro-industries et au secteur bancaire s'y sont insérés afin de contester l'existence de tout phénomène de désindustrialisation. L'extinction de ce débat à la fin de la décennie 2000 cède la place à celui des causes de la restructuration industrielle « régressive » d'un point de vue technologique. La financiarisation de l'économie et les rentes sur les ressources naturelles qui contribuent à la valorisation de la monnaie nationale constituent les principales explications du phénomène. Ces explications s'articulent dans une interprétation fondée sur la notion de régime de politique économique.

Le deuxième chapitre révisé les débats macroéconomiques relatifs aux limites à la croissance et à l'accumulation de l'économie brésilienne à la suite du changement structurel. Dans le débat macroéconomique, la survalorisation de la monnaie et le déficit d'épargne interne n'épuisent pas la critique de la politique économique. Les caractérisations du régime de croissance par les analyses économétriques postkeynésiennes laissent ouvert le débat sur les moteurs de la croissance dans l'économie brésilienne. Les incertitudes sont nombreuses. L'importance croissante des *commodities* dans le système productif doit être mise en lien avec l'articulation macroéconomique d'ensemble. Les données sectorielles montrent que l'accumulation de capital est orientée de façon croissante vers les secteurs intensifs en ressources naturelles, au détriment, principalement, des branches de l'industrie de transformation, ce qui implique des écarts également croissants des évolutions des productivités sectorielles.

Le troisième chapitre présente diverses analyses régulationnistes qui, sur la base de ce constat, caractérisent l'incohérence de la hiérarchie des formes institutionnelles de la régulation économique. Les limites du régime de croissance sont revisitées en termes d'incohérence inter-temporelle de la politique économique. L'action collective est enfin introduite comme moteur de la dynamique de changement/inertie des institutions par deux approches : la première en termes d'empreinte des coalitions socio-politiques sur la conformation des formes institutionnelles, et la seconde en termes de référentiel cognitif d'un gouvernement économique de l'action collective que constitue un modèle de développement.

Chapitre 1 :

Le débat sur les changements structurels de l'économie brésilienne : désindustrialisation, déconcentration industrielle et leurs causes

Ce chapitre rend compte du débat sur la nature du changement structurel de l'économie brésilienne contemporaine, centré sur la question de l'existence ou non d'un processus de désindustrialisation. Il présente un matériau qui permet de caractériser l'écho que ces débats donnent au pouvoir discursif du secteur agro-industriel.

Le changement de régime de change de 1999 met un terme à l'atonie des acteurs industriels face à la libéralisation économique (Diniz E. et Boschi R., 2007 ; Diniz E. et Bresser Pereira, 2013). Leurs revendications sont relayées dans le champ académique et intellectuel et trouvent un large écho dans les médias. Les intellectuels liés aux intérêts de l'agro-industrie ripostent à partir du milieu des années 2000 en soulignant que la restructuration industrielle à l'œuvre produit une déconcentration de l'éventail des produits manufacturés exportés (Jank M. et *alii.*, 2008 ; Barros O. et Pereira R., 2008). La dégradation continue du solde commercial de l'industrie à partir de 2006 met un terme à cette controverse. L'abandon de l'ancien modèle de développement ne sera plus objet de polémique, la question faisant place à celle de la spécialisation régressive de l'économie en termes technologiques. Il faut noter que la focalisation du débat académique sur l'existence ou non d'un processus de désindustrialisation et sur la déconcentration spatiale de l'industrie va de pair avec l'abandon de la thématique autrefois mise en avant des ressorts sectoriels (et par activités) de l'accumulation et de la croissance et de son lien aux déséquilibres régionaux du développement industriel. Le seul constat de la réduction de ces derniers au travers des effets territoriaux de la restructuration industrielle conduit désormais à ignorer la limite à la croissance qui en résulte par la perte d'effets d'entraînements intersectoriels, restreignant ainsi l'autonomie de la dynamique du marché interne à moyen-long terme.

On situe ensuite la question de la restructuration de l'industrie et de l'appareil productif brésilien dans sa dimension territoriale. La nouvelle forme d'insertion internationale, qu'ont promue les politiques de libéralisation économique et financière des années 1990, induit une réduction des disparités de développement économique entre macro-régions (Diniz C. C., 2006 et 2013). La capitalisation accrue des campagnes, des villes moyennes et des régions périphériques (Cruz et Santos, 2011) modifie la question sociale de la salarisation par la sortie de larges pans de la population d'une condition qui peut être qualifiée de sous-prolétariat. Sont présentés des indices qui permettent de désagréger et de

comparer l'industrie de transformation et extractive⁷ en termes régionaux et sectoriels, ainsi que des indicateurs des types d'activités constitutifs des secteurs (Saboia, 2001 ; Saboia et Kubrusly, 2008). La nouvelle forme d'insertion internationale produit une déconcentration régionale de la production de l'industrie de transformation, laquelle se réalise par le bas en termes d'intensité technologique, ce qui impose de recentrer la discussion macroéconomique sur les facteurs explicatifs du changement structurel.

On présente les causes de cette restructuration industrielle relativement désindustrialisante, identifiées dans la littérature économique. Ces thèses constituent un matériau d'analyse de la dimension cognitive et performative des théories économiques. Deux thèses sont principalement mises en avant. L'une incrimine la financiarisation de l'économie, l'autre les rentes sur les ressources naturelles et la « maladie hollandaise ». Une troisième thèse confirme et articule les deux premières. Elle affirme que les deux premières causes découlent d'une nouvelle stratégie de politique économique et d'insertion internationale. La thèse de la financiarisation de l'économie donnant lieu à une ponction rentière sur le produit, soutenue par une politique monétaire favorable aux créanciers (Bruno M., 2008a), est enrichie d'une analyse marxiste selon laquelle la désindustrialisation correspond à une baisse des incitations à l'investissement. La nouvelle orientation prise par l'appareil productif permettrait de contrer la tendance à la baisse du taux de profit (Gaulard, 2011). La thèse de la « maladie hollandaise » fait des rentes ricardiennes sur les produits de base la principale cause de surévaluation du taux de change. En l'absence d'une taxation des *commodities* et d'une politique d'administration du taux de change, la tendance à la surévaluation du taux de change gêne voire rend non viable l'industrialisation (et la croissance) en limitant les opportunités d'investissement (Bresser Pereira, 2007b et 2009). La « maladie hollandaise », facteur de désindustrialisation « précoce » ou « descendante »⁸ est enfin analysée comme une stratégie économique d'insertion internationale, stratégie dont le référentiel ou la doctrine de support a essentiellement pour origine la théorie néo-

⁷ L'industrie dite de transformation au Brésil correspond à la définition de l'industrie manufacturière dans la nomenclature de l'INSEE : « les industries manufacturières sont des industries de transformation des biens, c'est à dire principalement des industries de fabrication pour compte propre mais elles concernent aussi la réparation et l'installation d'équipements industriels ainsi que des opérations en sous-traitance pour un tiers donneur d'ordres. ». Les industries extractives « comprennent l'extraction de produits minéraux présents à l'état naturel sous forme solide (houille et minerais), liquide (pétrole) ou gazeuse (gaz naturel). »

⁸ Les concepts de désindustrialisation « précoce » ou « descendante » renvoient au niveau de revenu par tête atteint par l'économie qui connaît un tel processus de désindustrialisation, inférieur à celui des économies dites développées ou riches, qui connaîtraient pour leur part des processus de désindustrialisation « naturels » : ayant atteint un niveau de revenu par tête associé au point d'inflexion de la relation emploi industriel – revenu par tête, ces économies mûres déplacent l'emploi de l'industrie vers d'autres activités, principalement les services, dans leur processus normal de développement économique (Palma, 2005, p. 23). On revient sur ces concepts et l'on traite de l'analyse de Palma dans la troisième section de ce chapitre.

classique du commerce international et les nouvelles théories de la croissance, lesquelles font l'impasse sur les articulations sectorielles du développement économique (Palma, 2005).

A. Le débat sur l'existence d'un processus de désindustrialisation

Processus entamé depuis la remise en cause du modèle de développement antérieur, fondé sur une stratégie d'industrialisation par substitution des importations, la perte de poids relatif de l'industrie de transformation dans le PIB et l'emploi total produit un débat sur la désindustrialisation relative de l'économie brésilienne. Ce débat émerge au début des années 2000. Si le secteur des services tend à avoir un poids croissant dans la plupart des économies développées, et produit de la sorte une désindustrialisation jugée « naturelle », ce processus pour le cas de l'économie brésilienne est l'objet de débats. Celui-ci émerge à la suite du changement de régime de change de 1999 et de la dévaluation qui redonne vigueur à l'industrie de transformation.

Cependant, la tendance à la valorisation du change dans les années qui suivent, et la forte progression des produits de base ou « *commodities* », notamment dans les exportations, prolonge le débat sur la désindustrialisation relative de l'économie brésilienne dans les années 2000.

On retrace ce débat à la suite d'un premier paragraphe qui étudie les causes de son émergence tardive par rapport au processus de désindustrialisation relative en lui-même, qui intervient en grande partie entre 1985 et 1995.

1) L'atonie du débat dans la période néolibérale

L'atonie du débat dans la période néolibérale découle d'une perte de pouvoir politique des entrepreneurs industriels à la fin des années 1980, en conséquence de la vague néolibérale d'une part, et de l'échec du Plan Cruzado de 1986 d'autre part. Le patronat industriel était alors fortement impliqué dans l'élaboration et la mise en œuvre de ce Plan (Diniz et Bresser Pereira, 2013). Le Plan Cruzado, qui vise à contenir l'inflation croissante dans l'économie brésilienne est annoncé le 28 février 1986 par le Président Sarney sur un réseau national de radio et de télévision (Fausto, 2011, p. 287-288), élément important lorsque l'on considère que la politique économique fonctionne également comme processus et comme acte de communication (Théret, 1999, p.127-129). Les principales

mesures prises ont trait au gel des prix, du taux de change et des salaires ; à la désindexation des titres du Trésor et plus largement de l'ensemble du système économique. Une nouvelle unité monétaire, le Cruzado, est créée et se substitue au Cruzeiro. Ce plan aboutit rapidement à une pénurie de produits et à la dégradation des comptes externes du fait d'un taux de change survalorisé, et conduit au moratoire sur la dette externe décrété en février 1987.

Après une période que Diniz et Bresser Pereira considèrent comme caractérisée par un « vide de pouvoir », de 1987 à 1991, une nouvelle coalition politique dominante se constitue. Elle adopte les recommandations néolibérales du Consensus de Washington et conduit ainsi le pays à un processus profond de restructuration industrielle et à la dénationalisation de l'économie.

C'est en 1991, à la suite de l'échec du Plan Collor et d'un vaste remaniement ministériel que la nouvelle équipe économique adopte les directives néolibérales et la politique macroéconomique qui en est inspirée. Le Plan Collor, du nom du Président de la République qui l'annonce et l'institue le jour suivant sa prise de fonction, le 16 mars 1990, vise à réformer l'économie et à stabiliser l'inflation. Il se compose de mesures de libéralisation fiscale et financière, d'un programme de réforme du commerce extérieur (Politique Industrielle et de Commerce Extérieur), et d'un programme de privatisation (dit Programme National de Dés-étatisation, PND). Le plan a été conçu en grande partie par l'économiste Antonio Kandir. Le gel des dépôts bancaires et des prix, ainsi que du passif public faisait également partie des mesures prises, ainsi que la coupe dans les dépenses publiques. Le plan a provoqué une forte réduction du commerce extérieur et de la production industrielle. A la suite de l'« *impeachment* » du Président Collor, et de l'échec de son plan, un autre plan de stabilisation économique, le Plan Marcílio, du nom du nouveau ministre des finances, lui succède. Ce dernier plan combine taux d'intérêts élevés et politique fiscale restrictive.

Le national-développementalisme⁹ - signifiant d'un point de vue d'économie politique un déplacement du pouvoir économique et politique vers la bourgeoisie industrielle au détriment des grands propriétaires de terres et de ressources naturelles (Oliveira, 1981, p. 38 apud Gonçalves, 2011, p.2) - identifié au modèle d'industrialisation par substitution d'importations et au populisme économique,

⁹ Selon Gonçalves (2011), le national-développementalisme est un projet de développement économique qui repose sur le trinôme industrialisation substitutive d'importations, interventionnisme étatique et nationalisme économique. C'est une version du nationalisme économique ou une idéologie du développement économique reposant sur l'industrialisation et la souveraineté des pays d'Amérique Latine. Au plan stratégique, le national-développementalisme se centre sur une croissance économique basée sur le changement de la structure productive et la réduction de la vulnérabilité externe structurelle. Au plan de la politique économique, il implique en premier lieu la planification économique et une politique commerciale protectionniste. Les notions de développement endogène (Furtado) ou de développement à partir de l'intérieur (Sunkel) en sont proches. Pratiquement, des éléments de national-développementalisme se mettent en place dans les pays d'Amérique Latine au cours de la dépression des années 1930. D'un point de vue théorique, la référence de base est le travail inaugural de la CEPAL (Commission Économique pour l'Amérique Latine) réalisé par R. Prebisch en 1950 « The Economic Development of latin America and its Principal Problems ».

est rendu responsable de l'inflation élevée et de la stagnation économique. La nouvelle coalition politique dominante est constituée des capitalistes rentiers, du secteur financier et des intérêts étrangers. Dans les années 1990, les différents secteurs du patronat, incluant les industriels, perplexes face à la crise financière de la dette externe, finirent par adhérer à la nouvelle hégémonie néolibérale. D'un point de vue idéologique, un consensus s'établit dans le patronat par une prise de position critique à l'égard du modèle économique développementaliste. Un désaccord persista cependant quant à la forme et au rythme d'introduction des réformes, telles que la privatisation et la libéralisation commerciale. Seul un noyau d'entrepreneurs industriels liés à l'Institut d'Études pour le Développement Industriel (IEDI, *Instituto de Estudos par o Desenvolvimento Industrial*) maintint son opposition aux réformes économiques. Cet institut est créé en 1989 afin de développer les études sur l'industrie alors que le programme d'ouverture unilatérale de l'économie brésilienne se met en place. La position néolibérale est affirmée par la Fédération des Industries de l'État de São Paulo (FIESP, *Federação das Industrias do Estado de São Paulo*) en 1990. En 1993-1994, les élites patronales créent l'Action Patronale (*Ação Empresarial*), sous la direction de Jorge Gerda Johannpeter, afin d'influencer le Congrès dans la défense des postulats libéraux. Au cours du premier mandat de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999)¹⁰, la Confédération Nationale de l'Industrie (CNI) et la FIESP se révèlent largement en accord avec les priorités du nouvel agenda public, essentiellement en relations aux réformes dites orientées vers le marché. En somme, pour Diniz et Bresser Pereira (2013) : « dans les années 1990, alors qu'augmentait le pouvoir des capitalistes rentiers et des financiers, le patronat national industriel perdit son rôle politique dans la définition de la stratégie nationale de développement, en même temps que se rétrécissait le cercle de pouvoir bureaucratique et que s'approfondissait le confinement technocratique des décisions » (Diniz et Bresser Pereira, 2013, p. 8).

En 1998, la crise financière que connaît le pays représente la première opportunité pour le patronat industriel d'adopter une nouvelle position. L'IEDI se dote progressivement de compétences d'analyse macroéconomique et critique à partir de 1998 la politique de taux d'intérêt et la politique de change, ne se restreignant plus à la demande d'une politique industrielle (IEDI, 1998). En 1999, les dirigeants de l'IEDI affirment dans une note à la presse qu'il « est nécessaire d'aller au-delà du bon environnement économique et de la stabilité des prix, vers la définition de politiques qui promeuvent l'avancement industriel selon une stratégie qui vise le développement et le changement structurel » (IEDI, 1999 *apud* Diniz et Bresser Pereira, 2013). Un changement s'amorce également à la FIESP à

¹⁰ Pour une biographie succincte de F.H. Cardoso : Fausto (2011, p. 292).

la même époque, bien que plus timidement, avec l'élection à sa tête d'Horácio Lafer Piva.¹¹ Des changements interviennent également à la Confédération Nationale de l'Industrie (CNI, *Confederação Nacional da Industria*), présidée depuis 2002 par Armando Monteiro Netto¹², avec l'acquisition d'une compétence macroéconomique et de la capacité de définir des alternatives, par la mise en place d'un conseil économique. Ces changements dans la classe patronale ne se consolideront qu'avec l'élection de Luíz Inácio Lula da Silva à la présidence du pays en 2002 d'une part, et le changement de direction de la FIESP en 2004 d'autre part, qui permettra un rapprochement de cette organisation d'avec l'IEDI.

Dans le champ académique des économistes, le travail de Bresser Pereira et Nakano (2002), « *Uma proposta de crescimento com estabilidade* » ouvre un débat national sur la politique macroéconomique.

2) De l'émergence du débat à la riposte des intérêts de l'« agronegócio » et de la finance (2000-2008).

Le processus de restructuration de l'économie brésilienne au cours des décennies 1980 et 1990 n'a pas rencontré de résistances majeures de la part des intérêts industriels. C'est à partir du moment où les intérêts industriels regagnent en vigueur et commencent à chercher à occuper de nouveau une place dans l'espace public et médiatique et dans la définition des politiques économiques que la question de l'existence d'un processus de désindustrialisation est soulevée dans le champ académique et intellectuel.

Oreiro et Feijó (2010) présentent l'étude de Marquetti (2002) comme l'une des premières à indiquer une désindustrialisation de l'économie brésilienne au cours des décennies 1980 et 1990. Les études postérieures de Feijó, Carvalho et Almeida (2005), de Bonelli (2005) montrent également l'existence d'un processus de désindustrialisation au cours de la même période.

Nassif (2006) affirme le caractère prématuré d'un diagnostic de désindustrialisation de l'économie brésilienne. Les données qu'il présente permettent cependant de considérer la spécificité de la période étudiée en matière de taux de change effectif réel : de 1995 à 1999, la sur-appréciation du taux de

¹¹ Jeune entrepreneur de 41 ans, du groupe Klabin, du secteur papier et cellulose (Diniz, 2000, p. 96).

¹² Industriel du sucre de l'État de Pernambuco, il reste en poste à la CNI jusqu'à la fin de 2010.

change tend à se réduire ; et de janvier 1999 à la fin du premier semestre 2004, ce taux est relativement sous-valorisé par rapport à la moyenne de l'année 2000 (Nassif, 2006, p. 31).

La thèse de la désindustrialisation est contestée par des économistes liés aux intérêts bancaires et de l'agro-industrie. Barros et Pereira (2008), deux économistes travaillant pour la Banque Bradesco¹³ « démystifient » cette thèse pour la période 1992-2007. Les économistes liés aux intérêts de l'agro-industrie contestent la thèse de l'occurrence d'une « maladie hollandaise ». Ils sont liés à l'Institut de Commerce et Négociations Internationales (ICONE, *Instituto de Comercio e Negociações Internacionais*), au Centre d'Études d'Intégration et Développement (CINDES, *Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento*), et à l'Union de l'Industrie de la Canne-à-Sucre (UNICA, *União da Indústria da Cana-de-Açúcar*). Ces deux études sont rassemblées dans un même ouvrage, dirigé par Barros et Giambiagi (2008).

L'étude de Barros et Pereira, (2008), s'inscrit immédiatement dans le débat économique : « *divers thèmes dans le débat économique ont l'habitude de diviser les opinions de manière bien souvent passionnelle. L'un d'eux se réfère aux transformations par lesquelles l'industrie manufacturière brésilienne est passée face au nouvel ordre économique mondial, établi dans les dernières années avec l'intensification de la globalisation commerciale et financière et l'ascension de la Chine comme puissance de premier ordre. Les cœurs et les esprits se divisent autour de la question suivante : ces transformations, encore en cours, ont-elles été positives ou non pour le pays?* » (Barros et Pereira, 2008, p. 299).

Pour les auteurs, ce débat économique sur l'évolution de l'industrie se traduit dans la sphère politique et dans le champ publiciste : « *Nous n'appuyons pas la thèse que [l'industrie brésilienne] soit condamnée à l'échec ou au dépérissement de toute activité qui ne soit pas tournée vers la spécialisation en biens intensifs en ressources naturelles. En ce sens, nous réfutons la thèse de la désindustrialisation, telle qu'elle a été utilisée dans le débat en question. Ce qui se passe, de notre point de vue, est un processus de restructuration, qui a généré des coûts économiques et sociaux parfois élevés, résultant en un appel politique de quelques entités de classe et un grand écho dans les médias.* » (Barros et Pereira, 2008, p. 300).

C'est donc bien le pouvoir discursif et politique de certains intérêts industriels qu'il s'agit, pour les

¹³ Deuxième banque privée brésilienne quant au total des actifs.

auteurs, de contrer, en infirmant les « thèses les plus pessimistes ». Le secteur secondaire domestique se serait fortifié, poussé principalement par la robustesse de la demande domestique. Les changements relatifs de position parmi les activités industrielles et entre entreprises sont présentés comme un phénomène naturel d'adaptation au nouvel ordre mondial.

Suivant une référence classique de l'importante littérature sur le thème de la désindustrialisation (Rowthorn et Wells, 1987), les auteurs reprennent la thèse d'un ralentissement de la demande de biens manufacturés à partir d'un certain niveau de revenu par tête, alors que la productivité de l'industrie se maintient croissante. La désindustrialisation est alors associée à un processus naturel de développement.¹⁴ Le concept de désindustrialisation « précoce », qui concerne les pays n'ayant pas atteint des niveaux de revenus jugés suffisants, est discutée pour le cas du Brésil. Les auteurs soulignent l'existence d'une « illusion statistique » que produit la tertiarisation de la main d'œuvre.

Pour les auteurs : « *La question principale dans tout ce débat [...] se réfère à ce que l'on considère comme échec du secteur manufacturier d'un pays. Ce qui n'est pas toujours mis en avant dans les analyses et fait toute la différence dans la stratégie de développement d'une nation est qu'il y a une très grande différence entre des ajustements où quelques entreprises (ou segments) perdent de l'importance relative, et un processus de faillites multiples dans tout le tissu industriel. [...] Nous ne croyons pas en un processus irrémédiable de détérioration de l'industrie nationale, mais en une restructuration ; dans quelques segments spécifiques, on peut parler de consolidation. Les données ne permettent pas d'affirmer qu'il y a un processus de dépérissement du secteur secondaire. Bien au contraire, l'industrie brésilienne se maintient dynamique, complète, compétitive et de plus en plus insérée sur la scène internationale, bien que quelques activités passent par des difficultés importantes ces dernières années.* » (Barros et Pereira, 2008, p. 304).

L'industrie de transformation n'a perdu significativement de poids relatif ni dans le PIB ni dans l'emploi total. Près de la moitié de la consommation intermédiaire réalisée dans l'économie brésilienne provient de l'industrie de transformation. L'industrie de transformation n'a pas perdu de poids relatif dans le PIB entre 1995 et 2007, mais une restructuration s'est opérée entre ses quatre principales activités : l'industrie de transformation et la construction civile ont perdu en poids relatif alors que les services industriels d'utilité publique (production et distribution d'électricité, gaz et eau) et l'extraction de minerais ont gagné en importance.¹⁵ En matière d'emplois, l'industrie n'a pratiquement pas perdu

¹⁴ Les données statistiques infirment un tel ralentissement de la demande en biens manufacturés au Brésil.

¹⁵ Ce sont justement ces deux activités qui ont été l'objet des privatisations du premier mandat de Fernando Henrique

d'importance relative dans le pays sur la période 1992-2006 : la tendance à la hausse de cette part de 1999 à 2006 est venue compenser la baisse intervenue de 1992 à 1999. Les chiffres de la contribution de l'industrie de transformation à la consommation intermédiaire par activité économique ne laissent pas de doutes quant à l'importance de l'industrie manufacturière pour l'économie nationale selon les auteurs.

Barros et Pereira soulignent trois cycles d'expansion de la production de l'industrie de transformation depuis le début de la décennie 1990 : de 1994 à 1997, de 2000 à 2002, et le dernier commençant en 2004. Ce dernier est celui de plus forte croissance moyenne et de moindre volatilité. Reste selon eux à expliquer le creux de 2005-2006. Les auteurs affirment qu'il ne faut pas sous-estimer les effets de contraction du resserrement monétaire qui commence en septembre 2004 en conséquence des pressions inflationnistes qui émergeaient. Il y a aussi les effets de réduction du revenu agricole sur la période, surtout dans la région Sud (Rio Grande du Sud, Santa Catarina et Paraná). Cependant, la principale explication passe, selon les auteurs, par la surprise négative au cours de ces deux années de la magnitude et de la pérennité de l'appréciation du taux de change et de l'augmentation de la pénétration de biens importés, surtout asiatiques.

« Dans ce processus d'ajustement, les coûts économiques et sociaux perçus furent élevés, ce qui ému quelques entités de classe, autant patronales que travaillistes, et gagna de la place dans les médias. L'exacerbation du débat sur la désindustrialisation s'insère dans ce contexte adaptatif, encore en cours dans quelques segments. » (Barros et Pereira, 2008, p. 309-310).

L'ajustement exigé de l'industrie nationale à la nouvelle réalité n'a pas été uniforme entre ses diverses activités. Les coûts sont supérieurs dans les branches plus sensibles au taux de change et plus intensives en main d'œuvre.¹⁶

Le taux de change réel présente, depuis 2003 et plus encore depuis 2004, une trajectoire d'appréciation continue. Cette trajectoire reflète, en régime de change flottant, le mouvement net des flux commerciaux et financiers, dont les directions sont définies par les fondamentaux

Cardoso (1995-1999). Pour Diniz et Bresser Pereira (2013, p. 8), ces secteurs monopolistes ou qui bénéficient de larges rentes ricardiennes se distinguent peu des secteurs du capitalisme rentier.

¹⁶ On verra plus loin que la participation de l'industrie manufacturière au PIB se déconnecte du taux de change réel effectif à partir de 1994 (Araújo *et alii.*, 2009).

macroéconomiques. Ceux-ci se seraient améliorés depuis 2003 en raison d'une série de facteurs qui sont en général évincés du débat sur la désindustrialisation.

Deux aspects doivent en particulier être considérés selon les auteurs. Le premier est que l'ajustement du taux de change a généré des résultats positifs pour l'économie dans son ensemble, avec des effets de débordement également positifs pour l'industrie manufacturière, dont :

- la contribution à la désinflation de l'économie, dont les impacts sur la trajectoire des taux d'intérêt, les gains réels de revenus et la réduction du coût du capital pour les entreprises sont indéniables ;
- le change valorisé ouvre une fenêtre d'opportunité pour que l'industrie nationale se modernise et augmente son potentiel compétitif.

Le deuxième aspect à incorporer au débat c'est que d'éventuelles perspectives de dépréciation significative du taux de change ne devraient pas se matérialiser dans un horizon de temps prévisible, car il est probable que les fondamentaux continuent à progresser.

Cet optimisme relatif à l'amélioration des fondamentaux est alors rapporté à plusieurs indices de fortification de l'industrie brésilienne, mobilisés pour soutenir la thèse d'une **restructuration industrielle naturelle**. La part de sous-secteurs de l'industrie de transformation en croissance connaît une tendance à la hausse depuis 1998, alors qu'il était en baisse de 1994 à 1998. « *La trajectoire de croissance toujours plus diffuse n'est pas compatible avec l'image de la désindustrialisation* » (Barros et Pereira, 2008, p. 314). La tendance de croissance des entrées d'Investissements Directs Étrangers destinés à l'industrie de transformation au Brésil sur la période 1996-2007, et la création nette d'emplois formels dans l'industrie de transformation laquelle redevient positive à partir de 1999 sont aussi soulignés. La thèse de la détérioration du commerce extérieur est rejetée : « *[Les importations] ont bien augmenté à un rythme assez élevé, mais les ventes externes de biens manufacturés se sont aussi accrues, souvent grâce à la modernisation des équipements via les importations* » (Barros et Pereira, 2008, p. 319). Sur la base d'une étude de Puga (2007), laquelle réfute la thèse de la désindustrialisation en montrant que les activités qui ont le plus importé sont, en moyenne, celles qui ont le plus augmenté leurs productions et leurs ventes externes, les auteurs actualisent ces exercices avec les données de 2007.

Les conclusions de Puga se maintiennent selon eux : « *bien que les importations soient croissantes à un rythme supérieur à celui de la production physique – augmentant le coefficient de pénétration des*

importations -, il y a une corrélation positive entre ces deux variables ». (Barros et Pereira, 2008, p. 320).

Une corrélation positive entre les importations et les exportations est aussi démontrée. L'indice de concentration des exportations brésiliennes de produits manufacturés permet de soutenir que l'éventail demeure diversifié.

Les auteurs plaident donc pour une analyse en termes de restructuration de l'industrie de transformation brésilienne. Sur la base de l'étude de Nassif (2006), l'analyse de la composition de la valeur ajoutée de l'industrie brésilienne par type de technologie est prolongée d'une année pour couvrir la période 1996 - 2005. La tendance de progression relative des activités dont la technologie est intensive en ressources naturelles se prolonge.

Et les auteurs défendent : *« la thèse que tous ces changements en cours constituent un processus de restructuration industrielle et non de désindustrialisation ».* (Barros et Pereira, 2008, p. 324).

Les nouveaux paradigmes concurrentiels et de compétitivité impliquent de traiter la question de la productivité. Celle-ci a bondi en 2004, accompagnant logiquement la hausse de la production industrielle, et elle observe une trajectoire de croissance de 2005 à 2007. Cette trajectoire de croissance correspondrait aux nouvelles exigences d'adaptation de l'industrie brésilienne.

Cette capacité d'adaptation constante n'exclut cependant pas totalement la menace d'externalisation de nombreux emplois dans les pays à faible coût de la main d'œuvre. Les auteurs *« [n'excluent] pas que quelques actions protectionnistes puissent se manifester, minimisant les bénéfices du libre-échange, préconisés par la Théorie Économique depuis plusieurs siècles. [...] Naturellement, si une activité économique a besoin de protection temporaire, l'aide officielle sera la bienvenue, mais seulement si elle exige des contreparties crédibles en termes de gains de productivité et d'incorporation de valeur ajoutée supérieure dans les biens produits [...]. La société ne peut pas, cependant, accepter la perpétuité d'inefficiences productives »* (Barros et Pereira, 2008, p. 325).

Les auteurs concluent que le Brésil n'est pas passé par un processus négatif de désindustrialisation. Les changements intervenus dans l'industrie nationale, en particulier sur la période 2003-2008, correspondent à une phase de restructuration. La participation croissante des pays émergents et du Brésil dans le produit mondial a pour effet immédiat un ajustement du taux de change qui reflète l'amélioration des fondamentaux de ces économies. L'environnement des affaires et les déficiences du pays sont jugées plus préoccupantes que la restructuration industrielle : l'infrastructure détériorée et incomplète, la faible qualification de la main d'œuvre, la rigidité du marché du travail, l'excès de

bureaucratie dans la conduite des affaires, le système d'impôt/fiscal distordu, la lenteur de la justice, le manque de clarté des cadres de régulation de quelques secteurs économiques.

« Enfin, [...] nous croyons que la meilleure politique industrielle est celle qui continuera à approfondir les progrès dans les fondamentaux macroéconomiques, garantissant des niveaux supérieurs de croissance. » (Barros et Pereira, 2008, p. 329).

L'étude de Jank *et alii.* (2008) s'insère dans le débat sur le lien entre appréciation du real brésilien (BRL) et performance du commerce extérieur. Elle conjure les peurs que le pays ait été pris par un phénomène de « maladie hollandaise », et conclut qu'il existe plutôt des raisons de se préoccuper d'une « maladie brésilienne » qui résulterait non pas de l'appréciation de la monnaie nationale mais de problèmes structurels du pays.

Les auteurs commencent par souligner la dualité des effets d'une appréciation de la monnaie nationale. Le débat au Brésil de l'impact du taux de change sur le commerce extérieur est loin d'être tranché. Les auteurs résument le modèle de maladie hollandaise qui pourrait être appliqué au cas brésilien. Le changement prend source dans une augmentation des prix internationaux de *commodities* exportées par l'économie. Les devises procurées apprécient nominalement la monnaie nationale dans un régime de taux flottants et accroissent les dépenses en biens et services produits nationalement. Cette expansion de la dépense des résidents fait pression sur les marchés des biens non-commercialisables et sur le marché du travail, ce qui produit une réduction de la rentabilité et de la production du secteur exportateur qui ne bénéficie pas de hausse des prix. Le changement des prix relatifs et de la composition de la dépense agrégée produit une réorientation des ressources de l'économie vers les secteurs exportateurs bénéficiaires de la hausse des prix. A ces changements dans la structure d'exportations qui résulte d'un processus de maladie hollandaise, devraient être associés les faits stylisés suivants :

- l'augmentation significative du prix relatif de quelques *commodities* ou produits exportés par rapport à ceux des autres produits exportés ;
- l'augmentation des quantités exportées des produits bénéficiant de cette hausse des prix (hausse de la rentabilité et réallocation de ressources) ;
- la diminution des quantités exportées des produits commercialisables ne bénéficiant pas d'une augmentation de prix ;
- une concentration de l'éventail des produits exportés.

Les auteurs se focalisent sur l'analyse de l'impact de l'appréciation de la monnaie sur la structure et la performance des exportations et sur l'identification de possibles symptômes de maladie hollandaise.

Ils étudient les variations des soldes de la balance commerciale et l'évolution de la structure des exportations en rapport au taux de change. Les auteurs évaluent le différentiel entre croissance des exportations et croissance des importations et identifient les produits les plus sensibles à l'appréciation du real, sur la période 1996-2006. Ils partent du constat d'un partage équilibré entre *commodities* et produits différenciés dans la structure des exportations, ainsi qu'une participation significative des produits à haute valeur ajoutée (dans la catégorie de technologie élevée et moyenne-élevée). La forte appréciation du real entre 2003 et 2006 ne modifie que peu la structure d'exportations. La hausse des prix des *commodities* entre 2003 et 2006 produit une progression de leur participation, de l'ordre de 2 points de pourcentage. Les produits différenciés tendent à être plus sensibles à l'appréciation du real.

Pour les auteurs : « *d'une manière générale, la croissance de la participation des commodities fut un phénomène provoqué par l'augmentation des prix internationaux de ces produits et par la chute des prix des produits de haute technologie* ». (Jank et alii., 2008, p. 335)

Malgré l'appréciation de la monnaie nationale, le solde de la balance commerciale s'accroît de façon continue de 2001 à 2006, en fonction principalement de l'excédent obtenu dans les *commodities* de l'agro-business et pour les minerais et les métaux. Les résultats ont également été relativement positifs parmi les produits différenciés.

Ils analysent ensuite l'évolution des prix et des volumes d'exportation et leur contribution à la croissance des exportations. La dynamique des taux de croissance du *quantum* n'indique pas de gains de poids des *commodities* dans l'éventail d'exportations entre 2002 et 2006. Les taux annuels moyens de croissance du *quantum* exporté de *commodities* de l'agro-business et des carburants furent supérieurs entre 1996 et 2001 en comparaison à la période 2002-2006. L'inverse est intervenu pour les produits différenciés.

L'étude de la concentration des exportations constitue un moyen d'analyser l'impact de l'appréciation du taux de change réel et l'apparition de la « maladie hollandaise ». Sur la période 1996-2006, on observe selon les auteurs une forte diversité des produits exportés et une faible volatilité de l'indice de concentration des exportations. Ces indicateurs reflètent respectivement le niveau de diversification de l'économie et la faible influence du taux de change réel sur la nature de la

concentration des exportations du pays. La gamme des produits exportés dans l'éventail augmente.

En matière d'avantages comparatifs révélés, les *commodities* ont maintenu des indices d'avantages comparatifs positifs stables au cours de la décennie 1996-2006, à l'exception des carburants, qui n'ont vu cet indice d'avantage comparatif devenir positif qu'à partir de l'année 2000. La dévalorisation réelle entre 2000 et 2002¹⁷ n'a pas amélioré les avantages comparatifs des produits différenciés, à l'exception des produits de technologie moyenne-élevée. L'appréciation réelle de la monnaie, à partir de 2002, n'a pas altéré la trajectoire des avantages comparatifs. Les auteurs observent néanmoins une tendance à l'accentuation des avantages et des désavantages comparatifs au cours de la période.

Les auteurs étudient ensuite la variation de la rentabilité des exportations en fonction du taux de change. Cette estimation s'inscrit dans l'évaluation des conséquences de l'appréciation réelle de la monnaie pour le secteur exportateur. En effet, cette appréciation réelle génère une contraction de la rentabilité unitaire des secteurs exportateurs, en particulier de ceux qui n'ont pas le pouvoir de modifier leur prix international ou d'agir sur leurs coûts. Par ailleurs, la perte de rentabilité produit, avec un certain déphasage, une diminution des quantités exportées, en particulier si le produit dispose d'un marché domestique de rentabilité supérieure et si les coûts d'entrée ou de sortie du marché exportateur sont faibles. La forte appréciation réelle du real entre 2003 et 2006 a contracté fortement la rentabilité des entreprises exportatrices, bien que du point de vue macroéconomique, l'attractivité des commercialisables vis-à-vis des non-commercialisables continue à être plus élevée que dans la première phase du real (1995–1999).

Cette baisse de la rentabilité a été accompagnée d'un ralentissement des taux annuels de croissance du *quantum* exporté. Très faible entre 2003 et début 2005, ce ralentissement de la croissance du *quantum* exporté devient marqué dès la fin du premier semestre 2005. Ce ralentissement apparaît concentré sur les produits manufacturés, pour deux raisons selon Jank et *alii.* (2008). Premièrement parce que le processus de hausse des prix pour compenser l'appréciation réelle de la monnaie atteint une limite, les produits manufacturés perdant ainsi des parts sur certains marchés. En second lieu, ce ralentissement des exportations obéit à d'autres facteurs tels que l'augmentation de l'utilisation de la capacité productive qui limite les possibilités de répondre simultanément au marché domestique et

¹⁷ La dévalorisation de la monnaie brésilienne au tournant du millénaire est le fait de deux crises de change successives, en 1998-1999 et en 2002. La première, conduit à une modification du régime de change, d'un régime de change fixe avec bandes de fluctuation ajustables (dit *crawling peg*) à un régime de change flottant. La seconde est liée à l'effondrement du système de paiement et à la récession argentine ainsi qu'aux craintes des investisseurs et des créanciers internationaux à l'égard de la perspective de la probable élection d'un candidat de gauche, Luiz Inácio da Silva, du Parti des Travailleurs, à la Présidence de la République brésilienne.

aux marchés d'exportation, et l'expansion significative des ventes sur le marché domestique. L'utilisation de la capacité installée est à un maximum historique à partir de 2003 et les ventes sur le marché interne sont en forte croissance depuis début 2004. Le *quantum* exporté de produits manufacturés tend à se stabiliser depuis début 2005.

Les auteurs concluent que la monnaie nationale réellement appréciée et l'augmentation des prix de quelques *commodities* exportées par le Brésil ne paraissent pas avoir nuit au commerce extérieur. Il n'y a pas eu de changements structurels significatifs dans les exportations qui découlent de la chute du dollar, montrant les effets de la maladie hollandaise sur les exportations. Pas plus qu'il n'est possible d'affirmer qu'il existe un processus généralisé de « désindustrialisation ». Mais le maintien de taux de croissance des exportations élevé et la non inhibition de l'effort exportateur, requièrent plusieurs mesures. Il s'agit en premier lieu de surmonter le manque d'investissements en infrastructures. Le niveau élevé des impôts est également considéré comme une barrière à l'effort exportateur. D'une manière plus générale, l'environnement des affaires du pays doit être amélioré. L'appréciation réelle de la monnaie nationale tendrait donc à accentuer non pas les symptômes liés à la maladie hollandaise, mais à ceux liés à la « maladie brésilienne ».

3) L'extinction du débat dans la crise économique internationale

Qu'Oreiro et Feijó (2010) viennent confirmer l'hypothèse d'un processus de désindustrialisation de l'économie brésilienne dans la période postérieure au changement de régime de change de 1999 n'est pas surprenant. Que Nassif rejoigne ainsi cette position en 2013 et collabore avec des auteurs postkeynésiens (Nassif, Feijó et Araújo, 2013) signifie que les risques d'un tel processus qu'il soulignait en 2006 n'ont pas été conjurés. Pastore et alii. (2013) observent également une interruption de la croissance du produit de l'industrie depuis 2010.

Oreiro et Feijó (2010) effectuent une revue de la littérature quant au cas brésilien de désindustrialisation.

Ils en concluent : « *il paraît impossible de nier que l'économie brésilienne est passée par un processus de désindustrialisation dans la période 1986-1998. [...] Cependant, la controverse récente sur le thème, principalement le débat engagé dans les journaux à grand tirage quotidien et dans d'autres moyens de communication, paraît se limiter au comportement de l'économie brésilienne dans la période postérieure au changement de régime de change, notamment la période 2004-2008, pour laquelle se vérifia une accélération du taux de croissance de la valeur ajoutée dans l'industrie de*

transformation relativement à la période 1995-1999. Les économistes orthodoxes insistent sur la thèse que, pour cette période, il n'existe pas de données qui prouvent la continuité du processus de désindustrialisation de l'économie brésilienne. Au contraire, les changements macroéconomiques par lesquels le Brésil post-1999 est passé, avec la mise en œuvre du trépied cibles d'inflation, excédent primaire du budget, change flottant, aurait permis une croissance suffisamment robuste de la production industrielle, éliminant ainsi le fantasme de la désindustrialisation » (Oreiro et Feijó, 2010, p. 227).

Une grande difficulté pour estimer la continuité ou non du processus de désindustrialisation dans la période postérieure au changement de régime de change brésilien réside, selon Oreiro et Feijó, dans le changement de méthodologie de calcul du PIB mis en œuvre par l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique (IBGE, *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*) au premier trimestre 2007, qui rend impossible la comparaison entre séries de la participation de la valeur ajoutée de l'industrie dans le PIB dans les périodes antérieures et postérieures à 1995. L'IBGE retient ce moment pour modifier sa méthode de calcul du PIB du fait de la forte désinflation que connaît alors l'économie brésilienne, résultat du succès du Plan Real dans la stabilisation des prix.

« Cette difficulté technique a permis que quelques économistes orthodoxes nient simplement l'existence d'une désindustrialisation dans l'économie brésilienne, alléguant l'absence de données qui permettent de conclure à son existence. » (Oreiro et Feijó, 2010, p. 227)

S'y ajoute le fait que la participation de l'industrie de transformation dans le PIB à prix courants sur la période 1999-2004 a présenté une récupération notable, permettant ainsi à quelques économistes orthodoxes de mentionner l'existence d'une possible « ré-industrialisation » de l'économie brésilienne.

Dans ce contexte, pour analyser la perte d'importance relative de l'industrie, notamment de l'industrie de transformation, dans le PIB, la comparaison au cours des années 1990 et 2000 doit mobiliser des preuves indirectes qui contournent la difficulté de comparer directement l'évolution de la participation dans la valeur ajoutée totale à prix courants. Les auteurs choisissent de comparer les taux de croissance du PIB et de l'industrie de transformation et de les mettre en lien avec le taux de change effectif réel sur la période 1996-2008. Sur la période, le taux de croissance de l'industrie dépasse celui de l'économie dans son ensemble pour seulement trois années : 2000, 2003 et 2004, ce qui révèle ainsi la continuité de la perte de dynamisme de l'industrie dans la période postérieure à 1995. Les auteurs montrent également que « la forte appréciation du taux de change effectif réel sur

la période 2004-2008 fut accompagnée par la perte de dynamisme de l'industrie de transformation relativement au reste de l'économie brésilienne. » (Oreiro et Feijó, 2010, p. 228)¹⁸ Un deuxième indicateur mobilisé compare la participation de la valeur ajoutée de l'industrie de transformation à prix courants et à prix constants de 1995 pour la période 1996-2008. Ce qui est mis en relief c'est que, sans l'effet de variation des prix, la chute de participation de l'industrie de transformation dans le PIB est encore plus nette.

*A partir de cette exposition les auteurs estiment qu'il « paraît y avoir peu de marge pour douter quant à l'existence d'un processus de désindustrialisation dans l'économie brésilienne, même après le changement de régime de change de 1999. Dans ce contexte, le point qui peut encore faire l'objet de divergence se réfère aux causes de ce processus. Plus précisément, il s'agit de débattre si ce phénomène est un **résultat naturel** de l'étape de développement de l'économie brésilienne **ou** s'il est la **conséquence des politiques macroéconomiques** adoptées au cours des 20 dernières années. » (Oreiro et Feijó, 2010, p. 228).*

L'étude de Nassif, Feijó et Araújo (2013) sur le changement structurel et le développement économique de l'économie brésilienne porte sur une période longue, de 1970 à 2010. Ses principales conclusions sont les suivantes.

Premièrement, bien qu'il y ait eu une énorme baisse de la participation de l'industrie manufacturière dans la valeur ajoutée totale, dans l'industrie manufacturière *per se*, cependant, excepté pour pour les industries intensives en travail, il y a eu une ré-allocation des ressources, des segments traditionnels (intensifs en travail et basés sur les ressources naturelles) vers ceux plus sophistiqués technologiquement (basés sur les sciences, l'ingénierie et la connaissance).

Deuxièmement, le niveau d'emploi, bien que restant relativement bien équilibré entre tous les groupes de l'industrie manufacturière classés par intensité technologique dans les dernières années, n'a pas été ré-alloué de l'industrie manufacturière vers le secteur des services entre 2000 et 2008.

Troisièmement, au sein de l'industrie manufacturière, les segments basés sur la connaissance, l'ingénierie et la science représentent près de 50% du total des exportations manufacturières, suivi par

¹⁸ Une appréciation du taux de change, du prix de la monnaie exprimé en devises, correspond à une dévalorisation de la monnaie considérée.

celui des ressources naturelles (42%).

Quatrièmement, l'analyse du total des exportations révèle que les produits de base dépassent les biens manufacturés entre 2009 et 2010.

Cinquièmement, les déficits commerciaux des segments du secteur manufacturier basé sur la connaissance, l'ingénierie et la science se sont accrus de manière significative au cours des dernières années.

Sixièmement, entre la fin des années 1990 et 2008, non seulement la productivité du travail du secteur manufacturier brésilien a baissé, mais l'écart technologique s'est fortement accru, révélant son éloignement de la frontière technologique.

Septièmement, l'analyse économétrique des élasticités-revenu confirme la croissance de l'écart technologique, et montre également que le Brésil a fortement accru sa contrainte externe en rapport à la soutenabilité de la croissance économique à long terme.

Les conclusions de quatre à sept sont des preuves solides que le Brésil est entré dans un processus de désindustrialisation précoce et de *falling behind* depuis la fin des années 1990 selon les auteurs.

Cependant, comme les coefficients de Kaldor-Verdoorn¹⁹ estimés ont révélé de façon surprenante que l'industrie manufacturière brésilienne opère avec des économies d'échelle dynamique, cela suggère qu'elle dispose, en principe, du potentiel pour soutenir la croissance de la productivité de l'économie entière, et donc la croissance économique brésilienne à long terme. Ce potentiel n'est cependant pas une condition suffisante pour assurer le développement économique dans le long terme et pose la question des politiques économiques qui le permettrait.

Pastore et al. (2013) s'interrogent sur les causes de la stagnation de la production industrielle depuis le début de l'année 2010. On ne revient pas en détail sur leur analyse, mais on note qu'il n'existe plus depuis l'année 2009, d'indices qui permettent de soutenir la thèse de la non-existence d'un processus

¹⁹ La loi de Kaldor-Verdoorn établit un lien entre croissance du produit et croissance de la productivité en fonction de rendements d'échelle croissants. Cette loi s'oppose aux modèles néo-classiques de croissance, basés sur le modèle de Solow, pour lesquels la croissance de la productivité est essentiellement due au progrès de la connaissance scientifique et technologique.

de désindustrialisation relative de l'économie brésilienne puisque ce processus est alors sur le point d'être absolu en termes de valeur ajoutée. Les auteurs mettent en cause la politique économique mise en œuvre par le gouvernement en réaction à la crise de 2008 : la politique fiscale expansionniste, davantage que la valorisation de la monnaie nationale. C'est sans compter que le niveau du taux de change réel n'est pas sans lien avec la politique économique. Nous reviendrons sur l'articulation des politiques économiques, notamment au chapitre 3.

Le débat sur l'existence d'un phénomène de désindustrialisation en cours dans l'économie brésilienne dans les années 2000 apparaît avoir disparu. Depuis 2009 nous ne trouvons plus, dans les ouvrages et articles scientifiques publiés, de traces de contestation de l'existence de ce processus.

Avant d'analyser les principales thèses explicatives de ce processus de désindustrialisation relative de l'économie brésilienne au niveau macroéconomique, il convient de comprendre que la restructuration industrielle à l'œuvre au Brésil depuis le milieu des années 1980 et l'abandon progressif du modèle de développement antérieur prend une dimension spatiale. Celle-ci est peu analysée mais est fondamentale pour une compréhension territoriale du mode de développement brésilien contemporain. L'extrême concentration des activités industrielles dans la Région Métropolitaine de São Paulo est progressivement remise en cause.

B. La dimension spatiale et territoriale de la restructuration industrielle : une déconcentration régionale de l'industrie « par le bas » en termes d'intensité technologique

La restructuration de l'économie et de l'industrie brésilienne n'est pas neutre territorialement. Jusqu'aux années 1980, un processus de concentration industrielle dans l'État de São Paulo est à l'œuvre. La désindustrialisation relative de l'économie brésilienne a été, au niveau de l'industrie de transformation dans son ensemble, un phénomène restreint pour l'essentiel aux Régions Métropolitaines de São Paulo et de Rio de Janeiro. Dans le reste du pays, l'industrie de transformation, en termes de valeur ajoutée et d'emplois, gagne en participation dans le total national. Elle gagne aussi en importance dans le tissu économique et productif des différents États de la Fédération et donc dans les macro-régions dans lesquels ces États sont regroupés sur la période 1990-2009. La carte ci-dessous permet de repérer les États de la Fédération et leurs regroupements en macro-régions sur base du découpage qu'utilise l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique (IBGE, *Instituto Brasileiro*

Carte 1 : Division régionale du Brésil et États fédérés.



Source : IBGE

On décompose l'analyse de la déconcentration régionale de l'industrie en deux sous-périodes, séparées par le changement de régime de change du début de l'année 1999.

La première période connaît les réformes de politique économique – notamment la politique d'ouverture commerciale drastique et unilatérale - et la politique de stabilisation macroéconomique et des prix, accompagnée de la libéralisation financière et d'une ouverture accrue du compte de capital de la balance des paiements. Cette période est couramment qualifiée de « néo-libérale » dans la littérature économique hétérodoxe.

La seconde période fait suite au changement de régime de change, à la crise de change et à la dévaluation de la monnaie (le real) qui s'ensuit. Une deuxième crise de change intervient en début de période (2002). La relative sous-valorisation de la monnaie renforce la compétitivité de l'économie

brésilienne. Le retour des revendications des intérêts industriels et l'élection d'un Président de la République issu de l'opposition modifie alors à la marge le régime de politique économique, ce qui conduit les analyses de science politique à qualifier la période 2000-2010 de « libérale-développementiste ». Ces analyses sont étudiées plus loin.

1) La déconcentration industrielle dans la période néolibérale (1989 – 1999)

Pour Saboia (2001), les grandes transformations de l'industrie brésilienne dans les années 1990 ont résulté en une forte chute de l'emploi industriel, de l'ordre de 25%. Les entreprises industrielles ont cherché à se moderniser sur le plan organisationnel et technologique pour faire face à la concurrence accrue résultant de l'ouverture de l'économie. Par ailleurs, la guerre fiscale entre les États fédérés, conjointement aux différences salariales qui existent dans le pays ont provoqué des flux d'investissement en direction des diverses Régions, conduisant à des changements spatiaux importants de l'industrie. Selon l'auteur, le processus de décentralisation industrielle dans la période prolonge la tendance passée, avec une réduction du poids relatif de la Région Sud-Est (São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais et Espírito Santo) tant en termes d'emplois que de salaires, et la hausse de la participation des autres régions, notamment les Régions Sud et Centre-Ouest (Mato Grosso, Mato Grosso du Sud et Goiás ainsi que le District Fédéral de Brasília).

L'auteur analyse les changements régionaux dans l'emploi sectoriel à partir d'une décomposition de l'industrie de transformation et de l'industrie minière en treize secteurs. Sur la période, l'agro-industrie, dite « secteur des produits alimentaires, boissons et alcool éthylique », est le seul secteur qui maintient son niveau d'emploi stable, avec près d'un million de postes de travail en 1999. Les autres secteurs perdent entre 10 et 50% de leurs effectifs. C'est là un indice de la « commoditisation » de l'économie brésilienne.

L'auteur développe également un indice de développement sectoriel, élaboré à partir du niveau de rémunération et du niveau de scolarité de la main d'œuvre employée dans l'industrie, ainsi que de la part des activités techniques et scientifiques dans la main d'œuvre totale. Cet indice doit refléter le niveau de développement du secteur considéré. Les secteurs sont alors classés en cinq groupes, à partir des résultats obtenus. Le groupe de développement élevé est composé uniquement de l'industrie du matériel de transport. Quatre secteurs sont considérés de développement moyen-élevé : matériel électrique et de communication ; mécanique ; papier, carton, imprimerie, graphisme ; chimie, produits pharmaceutiques et vétérinaires, parfumerie et savon. Le groupe de développement moyen-moyen est

composé de trois secteurs – métallurgie ; industries minières ; caoutchouc, tabac, cuirs, peaux et divers. Le groupe de développement moyen-faible comporte lui aussi trois secteurs : produits minéraux non-métalliques ; produits alimentaires, boissons et alcool éthylique ; textile, vêtements et produits manufacturés de tissus. Enfin les secteurs de la chaussure et celui du bois et mobilier sont classés dans le groupe de niveau de développement faible.

Le croisement des informations sectorielles et régionales permet une compréhension de la dynamique du processus de décentralisation industrielle. Les principaux mouvements de l'emploi intervenus dans le pays au cours des années 1990 sont caractérisés de manière stylisée.

La région Sud-Est, bien qu'elle reste la principale créatrice d'emplois industriels, connaît une réduction de sa participation relative dans l'emploi dans 12 des 13 secteurs analysés. Le seul secteur pour lequel elle ne connaît pas de perte de participation relative est celui des « produits alimentaires, boissons et alcool éthylique », qui correspond à l'agro-industrie.²⁰ La principale région bénéficiaire a été la région Sud qui voit sa participation progresser dans dix secteurs. Dans neuf secteurs, pour lesquels il y a eu une réduction de la participation de la Région Sud-Est dans l'emploi industriel, l'importance de la Région Sud s'est accrue. Parmi eux, on trouve les secteurs les plus modernes avec les indices de développement les plus élevés tels que le matériel de transport, la mécanique et le matériel électrique et de communication. Les deux régions les plus développées du pays apparaissent alors dans un processus d'échange, avec un déplacement de l'emploi du Sud-Est vers le Sud. Dans cinq segments industriels, le transfert d'emplois entre les deux régions est élevé, la réduction de participation dans l'une et sa croissance dans l'autre étant supérieure à cinq points de pourcentage. En plus des trois secteurs de développement élevé et moyen-élevé mentionnés, sont également concernés les secteurs « textile, vêtements et produits manufacturés de tissus » et l'industrie du « caoutchouc, tabac, cuirs, peaux et divers ». Le transfert a donc également concerné des segments moins développés, classés dans le groupe de développement moyen-faible. Dans les deux régions, l'industrie de la chaussure a connu un fort recul de son poids relatif dans l'emploi ; l'industrie minière a aussi perdu de son poids relatif.²¹

Dans les autres régions la situation est plus différenciée. Dans la Région Centre-Ouest, il y a eu une hausse significative de la part de l'emploi dans sept segments industriels. Ce sont en général des segments traditionnels, producteurs de biens de consommation non-durables, semi-durables ou de

²⁰ L'expansion de l'agro-industrie sucrière dans l'intérieur ou hinterland de São Paulo, suite à la libéralisation de la production du secteur, est un facteur premier du maintien de cette participation relative.

²¹ Les opposants à la thèse de la désindustrialisation font justement de ce secteur de la chaussure et en particulier du segment « sandale » une des grandes réussites de l'industrie brésilienne dans sa restructuration (Barros et Pereira, 2008)

biens intermédiaires, dépendants de matières premières souvent produites dans la région. C'est le cas, par exemple, de l'agro-industrie et des industries du bois et du mobilier, de produits minéraux non-métalliques et de l'industrie minière. De ces sept segments, cinq sont classés comme de développement moyen-moyen et moyen-faible. La Région Centre-Ouest a été la seule à connaître une croissance absolue de l'emploi industriel dans la décennie 1990, sur dix des treize segments industriels analysés. Si la participation de la région dans l'emploi industriel total est encore faible en 1999, sa participation dans l'agro-industrie devient significative. C'est le secteur industriel le plus important de la région en termes d'emplois. L'agro-industrie, en forte expansion dans la région Centre-Ouest, devient un moteur de l'emploi industriel dans les années 1990.

La situation dans la région Nord-Est possède quelques similitudes avec celle de la région Centre-Ouest, mais aussi de grandes différences. Sa participation dans l'emploi industriel a augmenté dans cinq segments, dont deux pour lesquels la hausse a été significative : les chaussures et l'industrie minière. Dans le premier cas, il s'agit de transfert d'entreprises du Sud et du Sud-Est, à la recherche de main d'œuvre peu onéreuse et d'avantages fiscaux, alors que dans le second, elle représente un secteur spécifique qui opère directement sur les minerais existants localement. La Région Nord-Est voit également sa participation augmenter dans l'emploi de l'industrie textile. La progression concerne encore les minerais non-métalliques et le matériel électrique et de communication. La région Nord-Est a connu une forte chute de sa participation dans l'emploi de l'industrie des produits alimentaires, boissons et alcool éthylique (agro-industrie), tout en conservant une part élevée dans le total national (supérieure à 20%). Pour Saboia (2001), **cette baisse est essentiellement due à la crise qui a atteint le segment sucre-alcool.**²² Une réduction est également observable pour le secteur chimie, produits pharmaceutiques et vétérinaires, parfumerie et savon.

En résumé, le principal changement intervenu dans l'emploi (et le salaire) industriel dans la décennie 1990 a été la réduction de l'importance de la région Sud-Est et la croissance de la Région Sud. La chute de l'emploi industriel a été particulièrement forte dans le pôle industriel de São Paulo et dans celui de Rio de Janeiro. La Région Centre-Ouest a également beaucoup bénéficié de ce processus de déplacement régional de l'emploi, en augmentant sa part dans la plupart des segments industriels, et principalement dans ceux qui demandent une main d'œuvre peu onéreuse, de faible niveau scolaire et/ou qui dépendent de matières premières locales. Ces segments sont en général classés comme de développement moyen ou faible. Si le niveau d'emploi est encore relativement faible, la tendance de

²² Cette crise qui a atteint la filière sucre-alcool de la région Nord-Est, et notamment les États d'Alagoas et plus encore de Pernambuco, est le fait de la redéfinition de la structure de gouvernance du segment dans les années 1990. Cette redéfinition fait l'objet du chapitre 6 infra.

croissance de l'importance de la région est généralisée. Elle est vérifiée dans tous les États qui y sont situés. Les transformations observées dans la région Nord-Est sont différentes. Alors qu'on observe une hausse de son importance dans l'emploi de quelques secteurs traditionnels ou de moindre niveau de développement, dépendants de main d'œuvre peu onéreuse et/ou de matière première locale, on constate une baisse dans les autres secteurs.

Relativement à la dynamique régionale récente de l'industrie, Diniz C. (2013) observe que la déconcentration industrielle, observée depuis les dernières décennies du XX^e siècle ne suit pas un modèle unique. Elle combine différentes tendances et modèles, dont au moins trois peuvent être soulignés, en ce qu'ils contiennent des caractéristiques similaires. Le premier est une agglomération significative dans les capitales et dans de nombreuses villes de taille grande et moyenne des régions Sud-Est et Sud du Brésil, que Furtado (1967) dénomma région Centre-Sud, pour laquelle Diniz (1993) parle de ré-agglomération polygonale. Un deuxième grand mouvement a lieu avec la reprise de l'expansion industrielle dans plusieurs capitales et autres villes de la région Nord-Est. La croissance industrielle est notable dans les régions métropolitaines de Salvador, Recife et Fortaleza. Le troisième grand mouvement a lieu avec la localisation éparse dans les capitales et autres villes des régions de frontière agropastorale et minière, notamment dans les *cerrados*.²³ Reste enfin la ville de Manaus, avec sa zone franche, spécialisée dans le montage électronique, de véhicules deux roues, et autres biens légers, basés sur l'importation de composants et des ventes orientées vers le marché interne.

2) L'évolution de la valeur de la transformation et de l'emploi industriel par Etats, macro et micro-régions dans la période « libérale-développementiste » (2000 – 2010)

Le libéral-développementisme correspond selon Sallum Jr. (2010, p. 59-60) à une reformulation de l'idéologie « national-développementiste » - qui orientait jusque dans les années 1980 les politiques d'intervention publique dans l'économie – dans la nouvelle perspective d'intégration compétitive du Brésil. Il correspond à l'abandon du protectionnisme industriel et à l'effort simultané d'élargissement de la base productive du pays dans le but d'améliorer la compétitivité internationale et de densifier

²³ Région de savane arborée d'Amérique du Sud, s'étendant au Brésil sur plus de 1,5 millions de km², c'est la principale zone d'expansion des cultures de plantes oléagineuses. Elle se situe principalement dans les États de la région Centre-Ouest.

les chaînes productives existantes. Il a servi de base à la défense, dans la sphère publique, des intérêts liés au système productif, atténuant les politiques néo-libérales - dominantes de 1990 à 1999 – tout en conditionnant les politiques d'État. L'élection de Lula en 2002, et plus encore sa réélection en 2006 marque la progression de ce développementisme libéral face à l'orthodoxie néolibérale. On y reviendra.

Les études sur les dimensions territoriales de la restructuration industrielle et de la désindustrialisation sont rares, et le sont plus encore pour la période la plus récente. Seul un travail de Cruz et Santos (2011) nous donne un aperçu par micro-régions de cette évolution jusqu'à l'année 2009. Les données de l'emploi et de la valeur de transformation industrielle par macro-régions jusqu'en 2004-2005 ont été réunies respectivement par Saboia et Kubrusly (2008) et par Cano (2008).

L'étude de Cruz et Santos (2011) donne une vision régionale de la désindustrialisation sur la période 1990 -2009, sur la base d'une étude de la dynamique de l'emploi industriel au Brésil par micro-régions. Au terme de leur étude, ils identifient les principaux gagnants et perdants du processus de déconcentration industrielle. En résumé, ils affirment que :

- la perte relative d'emplois industriels dans le total des effectifs employés a été, en grande partie, le fait de la chute de l'emploi industriel absolu dans les deux grandes agglomérations métropolitaines brésiliennes : Rio de Janeiro et São Paulo.
- la perte d'emplois industriels dans les régions avec diversification industrielle et avec une base industrielle importante s'est concentrée dans les industries traditionnelles, ce qui conduit de fait à une spécialisation de ces régions dans des industries à plus fort contenu technologique.

Ces deux premiers constats semblent correspondre à ce qui se passe dans les économies développées. Les auteurs, à la différence des travaux de Saboia (2001) et de Saboia et Kubrusly (2008), ne décomposent pas les gains ou pertes d'emplois selon les secteurs de l'industrie, leurs caractéristiques en matière technologique.

- I. Les micro-régions ayant perdu de l'emploi industriel en termes relatifs (en part du total national de l'emploi industriel) sont, en grande partie, localisées dans le Sud et Sud-Est, à l'exception de Recife et de la « *zona da mata* » - ou zone littorale de tradition sucrière auparavant occupée par la forêt (*mata*) atlantique – de l'État de Pernambouc au Nord-Est, et à Belém, dans la région Nord. Ces exceptions ont été de surcroît concernées par une perte

d'emploi industriel absolu.

- II. La plupart des régions gagnantes sont situées dans les États du Paraná et de Santa Catarina (Sud). Au Nord-Est apparaissent Fortaleza et Sobral. La région Centre-Ouest est parmi les plus grandes gagnantes, avec Goiânia et le sud-ouest de Goiás qui se démarquent.
- III. Les régions périphériques, comme celles localisées dans le Nord-Est, tendent à attirer des industries à plus faible contenu technologique, alors que les micro-régions qui comptaient déjà sur une structure industrielle diversifiée tendent à créer plus d'emplois dans des secteurs plus avancés technologiquement. Les facteurs localisés (comme un marché de la main d'œuvre qualifiée, l'accès à des fournisseurs et au marché consommateur et les externalités d'agglomération) ou l'économie d'agglomération seraient plus importants pour les industries plus avancées technologiquement que les incitations fiscales ou le coût de la main d'œuvre. Le cas classique de délocalisation est Sobral, avec l'industrie de la chaussure.
- IV. A nouveau, la déconcentration industrielle est reflétée dans la plus grande diversification régionale entre micro-régions gagnantes d'emplois industriels.
- V. Finalement, selon les auteurs, il faut étudier la possibilité de tertiarisation, au sens d'externalisation de certaines activités, expliquant la réduction de l'emploi industriel, en particulier dans les régions métropolitaines de São Paulo et de Rio de Janeiro. Plus encore, il faut étudier la qualité de l'emploi, même dans les industries les plus avancées. Une étude plus attentive sur la qualité des emplois créés dans les régions périphériques est une démarche logique de la recherche en cours. Cette étude doit être réalisée pour mieux qualifier le processus de déconcentration industrielle observé au Brésil, dès lors que la déconcentration paraît être plus forte dans les industries traditionnelles que dans les industries à contenu technologique plus avancé.

En termes d'évolution de l'emploi industriel par macro-régions depuis la fin de la décennie 1990, les données rassemblées par Saboia et Kubrusly (2008, p. 129) pour l'année 2005, comparées à celles de l'étude de Saboia (2001), permettent une première analyse de cette évolution alors que le débat sur la désindustrialisation de l'économie brésilienne émergeait dans l'espace public.

Tableau 1 : emploi dans l'industrie de transformation et d'extraction de minerais par macro-région.

Régions	1989		1999		2005	
	Absolu	(%)	Absolu	(%)	Absolu	(%)
Nord	171.672	2,7	132.664	2,8	234.527	3,8
Nord-Est	671.297	10,7	555.553	11,8	787.895	12,8
Sud -Est	4.076.860	64,9	2.659.842	56,5	3.252.437	52,8
Sud	1.246.646	19,8	1.171.055	24,9	1.594.308	25,9
Centre-Ouest	118.064	1,9	185.274	3,9	286.734	4,7
Total	6.284.539	100	4.704.388	100	6.155.901	100

Source : tableau élaboré d'après Saboia, 2001 et Saboia et Kubrusly, 2008.

L'emploi industriel recommence à croître entre 1999 et 2005, et cela dans toutes les régions, et retrouve son niveau de 1989. Entre 1999 et 2005, dans le sillage de la dévaluation, l'emploi industriel augmente dans toutes les macro-régions. Il double presque dans la région Nord, laquelle voit sa participation dans le total progresser de près de un point de pourcentage. La région Nord-est connaît une progression relative du même ordre, avec un emploi industriel qui augmente de 40%. La région Sud-Est, avec une progression de 22% de l'emploi industriel sur la période 1999-2005, perd près de quatre points de pourcentage de participation dans l'emploi industriel national. La région Sud gagne 36% d'emploi industriel en volume et un point de pourcentage en part relative. La région Centre-Ouest voit le volume d'emploi industriel progresser de près de 55%, pour gagner 0,8 points de pourcentage.

Les régions périphériques et de frontière – agricole – sont les plus dynamiques en termes d'emplois industriels sur la période.

En termes de valeur de transformation industrielle, entre 1996 et 2004, on constate également que les régions Nord et Centre-Ouest comptent parmi les plus dynamiques.

Tableau 2 : Industrie de transformation : participation régionale dans la valeur de transformation industrielle – 1989-2004

	1989	1995	1996	2004
Nord	[3]	[3]	4,2	5
Nord-Est	8,1	8,1	7,3	8,5
Minas Gerais	8,2	8,8	8,4	9,9
Espírito Santo	[3]	[3]	1,1	1,6
Rio de Janeiro	10,3	8,6	8,1	8,1
São Paulo	50,2	49,8	50,9	43,1
- Région métropolitaine	28,8	25,4	27,3	16,9
- Intérieur (hinterland)	21,4	24,4	23,6	26,2
Paraná	5,3	5,5	5,4	7
Santa Catarina	4	4,4	4,6	5
Rio Grande do Sul	7,8	8,2	7,9	8,2
Centro-Oeste	[3]	[3]	2,2	3,6

Source : élaboré d'après Cano, 2008, p. 174.

L'État du Paraná, dans la région Sud, mais frontalier de l'État de São Paulo et relativement plus distant des autres marchés du MERCOSUR que l'État de Rio Grande du Sud, voit également une progression forte de sa participation dans le total national.

Il est difficile de mettre directement en évidence au niveau territorial, à partir des données dont nous disposons, le caractère de faible « intensité technologique » des nouvelles industries déconcentrées. Des indices sont effectivement construits par Saboia (2001) et Saboia et Kubrusly (2008), mais la méthode de calcul de ceux-ci est différente dans les deux articles, ne permettant pas de comparaisons inter-temporelles. Au niveau macroéconomique, l'industrie de transformation et minière a tendance à perdre en intensité technologique, alors que l'emploi et la valeur de transformation industrielle se déconcentrent sur le territoire national.

On présente dans la section suivante les principales thèses explicatives des causes du processus de désindustrialisation relative de l'économie brésilienne. La dimension territoriale de ce processus

disparaît des analyses. Nous la retrouverons.

C. Les interprétations des causes de la désindustrialisation et de la « maladie hollandaise »

Le débat sur l'existence d'un phénomène de désindustrialisation relative de l'économie brésilienne mobilise statistiques et construit des batteries d'indicateurs, de concentration de la production et des exportations, ou d'avantages comparatifs révélés, par exemple. Simultanément, un autre débat émerge dans la littérature économique autour des causes de la restructuration industrielle relativement désindustrialisante. On présente successivement les deux thèses principalement mises en avant. L'une incrimine la financiarisation de l'économie, l'autre les rentes sur les ressources naturelles et la « maladie hollandaise ». Une troisième thèse confirme et articule les deux premières. Elle affirme que les deux causes identifiées découlent d'une nouvelle stratégie de politique économique et d'insertion internationale.

1) Les nouvelles modalités de la financiarisation de l'économie et le comportement du taux de profit

Bruno (2008a) identifie une perte continue du potentiel productif de l'économie brésilienne depuis 1978, durant le Second Plan National de Développement (1975-1979).²⁴ La reproduction élargie de l'économie brésilienne est menacée selon Bruno.

La thèse de la perte de potentiel productif de l'économie brésilienne est soutenue par la démonstration d'une baisse de la participation du capital fixe productif (machines, équipements et infrastructure) dans le stock total de capital fixe. Selon M. Bruno, le discours qui avance que cette perte de participation du capital fixe productif correspond à une efficacité accrue de ce même capital n'est pas tenable, dès lors que la reprise des gains de productivité de l'industrie brésilienne dans la

²⁴ La controverse sur le succès ou l'échec du Second Plan National de Développement (1975-1979) dans la lutte contre le ralentissement de l'économie brésilienne est retracée par Bielchowski (sd). Ses objectifs en relation avec la modernisation de l'agriculture sont retracés par Gonçalves Neto (1997, p. 133-135). Le IIème PND cherchait à compléter le processus de substitution d'importations en gagnant en autonomie en matière d'intrants et de produits de base (pétrole, acier, aluminium, engrais) et de l'industrie de biens de capital (Fausto, 2011, p. 273).

restructuration industrielle (notamment entre 1991 et 1996) « *n'a pas eu d'impact significatif sur le dynamisme de la conjoncture macroéconomique.* » (Bruno, 2008a, p. 5).

Il met en lien cette perte de potentiel productif et le processus de financiarisation, qu'il définit ainsi : « *La financiarisation se réfère au processus à travers lequel la logique financière et patrimoniale domine la logique d'accumulation productive du capital. L'accumulation productive devient moins attractive.* » (Bruno, 2008a, p. 6).

Ce processus de financiarisation est révélé notamment par le taux de financiarisation qui rapporte le stock total d'actifs financiers aux mains des ménages et des entreprises (AF) au stock total du capital fixe productif (K). Dans les années 1980, ce taux atteint 8 à 9%. Il chute entre 1990 et 1991, puis augmente ensuite rapidement jusqu'en 2005, et cela en corrélation avec le taux d'intérêt de base de l'économie brésilienne. Pour Bruno, cette corrélation positive entre les deux variables indiquerait « *que la financiarisation de l'économie brésilienne se développe principalement grâce à la haute rentabilité des actifs qui payent des intérêts.[...] A défaut d'avoir une meilleure formulation, on peut la définir comme un processus de financiarisation par intérêt ou usurier* »²⁵ (Bruno, 2008a, p. 7).

Bruno met alors en évidence avec d'autres auteurs (Araújo et al., 2009) que la financiarisation de l'économie et la désindustrialisation vont de pair. Partant du fait stylisé d'une forte chute de la participation de la valeur industrielle dans le PIB, ils apportent la preuve économétrique (test de ruptures structurelles de Chow) d'un changement structurel de l'industrie au milieu des années 1990, en constatant une rupture dans les relations entre les séries du rapport de la valeur ajoutée industrielle au PIB et celles du taux de change effectif réel.

Pour Gaulard (2011), le ralentissement du processus d'accumulation et la désindustrialisation ne peuvent être uniquement mis sur le compte de la financiarisation de l'économie, et « *l'évolution du taux de profit dans l'appareil productif explique également le rapport des entrepreneurs à l'investissement.* »

La financiarisation qui correspond à une montée des exigences de rentabilité dictées par les institutions financières, serait responsable d'un ralentissement du processus d'accumulation. Selon Gaulard (2011), la rente financière tend à diminuer depuis le début de la décennie 2000, sans pour autant que l'investissement regagne en vigueur. Les données fournies par Bruno (2006 et 2008), quant

²⁵ Cette définition, précise Bruno (2008a), a pour but de différencier cette forme de financiarisation de celle qui prévaut aux États-Unis, basée sur le marché des capitaux ou sur les titres à revenus variables.

à la rente financière jusqu'en 2003 d'une part, et quant à la composition des revenus financiers - définis comme les revenus d'intérêt en part du revenu disponible brut - jusqu'en 2005 d'autre part, confirment une inflexion de la tendance à la financiarisation accrue de l'économie. Par ailleurs, l'auteur souligne que les taux d'intérêts réels auraient tendance à baisser depuis 1999, sans qu'une relance de l'investissement soit observée. Les intérêts de la dette publique en part du PIB baissent depuis 2003. Fin 1999, ils s'élevaient à 8,25% du PIB, et chutent à environ 6,25% du PIB au milieu de l'année 2001, pour remonter à 9% à la mi-2003. A la mi-2008, ils étaient redescendus à 6% du produit intérieur brut. Le crédit augmente, d'un minimum proche de 24% du PIB sur la période 2000-2008, atteint dans le premier quart de l'année 2003, à environ 36% du PIB au début de l'année 2008. Cette augmentation ne produit pas véritablement d'effet de reprise du processus d'accumulation.

Gaulard propose ainsi de reprendre l'orientation de la recherche sur le lien entre finance et baisse du taux d'investissement qui prévalait au début des années 1980 et qui tendait à montrer que c'est la baisse des incitations à investir qui stimule la croissance du secteur financier. Ainsi, pour comprendre la situation actuelle, il semble important selon l'auteur, d'étudier l'évolution du taux de profit. (Gaulard, 2011, p. 178).

Le niveau du taux de profit (dans sa définition marxiste : $(p/v)/(c/v)$) est affecté par la croissance relative de la composition organique du capital (c/v) – ou rapport entre le capital et le travail - et la croissance relative du taux d'exploitation (p/v) – assimilée par l'auteur à la productivité du travail. De 1975 à 1994, la productivité du capital baisse, comme conséquence d'un taux d'investissement relativement plus élevé, alors que la productivité du travail tend à augmenter. Cette chute de la productivité du capital marque la fin de la période de rattrapage technologique et contribue à élever la composition organique du capital, qui pèse alors sur le taux de profit.

La hausse de la productivité du capital depuis 1995 serait causée par le ralentissement du processus d'accumulation. Cette substitution du travail au capital, c'est à dire une plus forte utilisation de main d'œuvre, permettrait également de fournir une explication à la baisse récente des inégalités de revenus. Cette hausse de la productivité du capital est responsable de la remontée du taux de profit depuis 1994. Une conséquence de la désindustrialisation serait donc la hausse du taux de profit.

De 1983 à 1994, les difficultés de financement et la baisse du taux de profit font chuter le taux d'investissement. Le volume de production stagne, et la productivité du capital cesse ainsi de diminuer. La productivité du travail baisse. De 1994 à 2011, la composition organique du capital continue de stagner (sauf entre 2002 et 2005) alors que la productivité du travail augmente fortement, ce qui engendre une augmentation du taux de profit.

« Cependant, cette hausse de la productivité du travail n'est pas tant une conséquence des exigences accrues de la sphère financière que le résultat de la désindustrialisation ». (Gaulard, 2011, p. 187)

Le « processus de désindustrialisation relative » conduit à un accroissement de la demande de travail non qualifié plus rapide que celle de travail qualifié et participe ainsi de la réduction des inégalités entre revenus du travail. Elle conduit surtout à une augmentation de la productivité du travail. Ainsi, selon Gaulard (2011), *« même si les caractéristiques de la désindustrialisation actuelle n'engendrent pas une remontée vigoureuse du taux d'investissement, la sphère financière apparaît progressivement moins attractive que les secteurs industriels dont le développement est causé par l'essor de la demande mondiale en matières premières ».* (Gaulard, 2011, p. 188). Les taux de profits des secteurs productifs et financiers ne sont pas comparés. L'auteur effectue ici une déduction logique à partir de son calcul du taux de profit ((PIB - Masse salariale) / (stock de capital fixe + masse salariale)) au Brésil à partir des bases de données de l'Institut de Recherche Économique Appliquée (IPEA, *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*).

*« Depuis 1994, la situation [de baisse du taux de profit] est modifiée car la désindustrialisation actuelle se caractérise par une moindre utilisation de capital fixe au profit du travail ainsi que par une hausse de la productivité du travail, ce qui élève le taux de profit et contribue donc à diminuer les exigences des financiers. Depuis la deuxième moitié des années 1990, **l'appareil productif a effectivement pris une nouvelle orientation privilégiant le secteur agricole et une industrie de basse et moyenne technologie, principalement fondée sur la transformation des matières premières, qui nécessite peu d'investissements. La faiblesse de l'accumulation actuelle est donc causée par cette direction prise par l'appareil productif pour contrer la baisse du taux de profit, et si le niveau élevé des taux d'intérêt n'incite pas à développer de nouveaux secteurs, il n'est pas la seule cause de la désindustrialisation** ».* (Gaulard, 2011, p. 188-189)

La faiblesse de l'accumulation qui permet l'évolution à la hausse du taux de profit pourrait, pour l'auteur, remettre en cause la place du pays sur la scène internationale. La désindustrialisation relative constitue un facteur de risque pour le maintien de la place du pays dans les relations commerciales internationales. La pertinence de l'orientation prise par l'industrie brésilienne est questionnée au regard de l'instabilité des cours des matières premières et des difficultés pour trouver des sources de financement.

L'analyse de Gaulard indique, à partir d'une analyse macroéconomique, une restructuration sectorielle

de l'économie brésilienne au bénéfice des intérêts financiers dans un premier temps, puis des intérêts agraires et agro-industriels et des industries intensives en main d'œuvre à partir de la deuxième moitié des années 1990.

2) Une explication centrée sur les rentes différentielles sur les ressources naturelles et la maladie hollandaise

La désindustrialisation pour Bresser Pereira (2007b) est un des symptômes de la « maladie hollandaise ». Ses principaux symptômes sont, en plus d'une monnaie surévaluée, des faibles taux de croissance de l'industrie manufacturière, des salaires réels artificiellement élevés et du chômage.

Pour Bresser Pereira (2007b), le « *Dutch Disease* » est une faille de marché majeure qui prend sa source dans l'existence de ressources naturelles ou humaines peu onéreuses et abondantes qui maintiennent la monnaie d'un pays surévalué pendant une période de temps indéterminé, rendant ainsi non profitable la production de biens commercialisables en utilisant la technologie dans « l'état de l'art ».

Ce syndrome constitue un obstacle à la croissance du côté de la demande, car il limite les opportunités d'investissement, même quand les entreprises maîtrisent la technologie concernée. Du côté de la demande, les variables clés sont les investissements et les exportations, puisqu'elles peuvent être augmentées sans s'exposer à des coûts de baisse de l'épargne.²⁶ Les exportations représentent, en plus d'une demande directe, un stimulant à la variable principale de la demande – les investissements – qui opère tant du côté de l'offre que de la demande. Pour Bresser Pereira, « *les exportations sont ainsi stratégiques pour résoudre le problème d'insuffisance de la demande ou du chômage* ». (Bresser Pereira, 2007b, p. 3) Bresser Pereira indique dans une note de bas de page que « *les dépenses d'investissement dépendent aussi d'autres variables, au-delà de la croissance des exportations, comme le taux d'intérêt et, principalement les anticipations des entrepreneurs quant au futur; mais celles-ci seront substantiellement meilleures dans le cas où les entrepreneurs comptent sur un taux de change qui les stimule à exporter* » (Bresser Pereira, 2007b, p. 3).

La maladie hollandaise, qui produit une tendance à la surévaluation de la monnaie nationale, est la principale cause de l'insuffisance chronique d'opportunités d'investissements profitables dans les

²⁶ Contrairement aux deux autres composantes de la demande, la consommation et la dépense publique, précise Bresser Pereira (2007b).

secteurs producteurs de biens commercialisables des pays à revenu moyen disposant d'une activité capitaliste d'exportation. Le taux de change est ainsi pour Bresser Pereira la principale variable qui doit être étudiée par la macroéconomie du développement économique, puisqu'elle joue un rôle stratégique dans la croissance économique. L'abandon d'une politique de monnaie nationale dévaluée et les stratégies de croissance avec épargne externe lesquelles apprécient la monnaie nationale aboutissent à une crise de la balance des paiements.

Pour Bresser Pereira, la situation actuelle de faible croissance au Brésil n'est pas attribuable - comme dans le cas d'autres pays à revenu moyen – aux problèmes politiques ou institutionnels. Rien n'indique en effet selon lui que le modèle institutionnel du Brésil ait empiré depuis 1980, année qui marque la fin du processus de *catch up* entamé en 1930. L'explication de la croissance insuffisante réside selon lui dans deux faits nouveaux : d'un côté il y a eu une réduction substantielle des investissements publics, et de l'autre, depuis la fin des années 1980, le Brésil a cessé de neutraliser la tendance à la surévaluation de la monnaie qui est causée principalement par la maladie hollandaise.

Les secteurs de production de « *commodities* », en utilisant des ressources peu onéreuses, causent l'appréciation de la monnaie parce qu'elles peuvent être rentables à un taux de change plus faible (c'est à dire avec une monnaie plus appréciée) que celui nécessaire pour les autres biens commercialisables produits avec la technologie de pointe au niveau mondial. La maladie hollandaise, cependant, n'est pas le seul facteur qui cause la tendance à la surévaluation de la monnaie dans les pays en développement. Derrière cette tendance qui gêne voire rend non viable l'industrialisation (et la croissance) de ces pays se trouvent également, selon Bresser Pereira (2007b et 2009), des facteurs structurels et des facteurs d'ordre politique:

- a) la rentabilité supérieure des investissements dans les pays en développement qui attire des capitaux externes et fait pression sur le taux de change ;
- b) la proposition d'« approfondissement financier », c'est à dire d'augmentation des taux d'intérêt dans les pays en développement pour attirer des capitaux étrangers ;
- c) le populisme de change, qui permet une augmentation « artificielle » des salaires réels ;
- d) la tentation d'utiliser le taux de change comme instrument de contrôle du taux d'inflation ;
- e) la politique de croissance avec épargne externe qui implique des déficits du compte courant.

Pour Bresser Pereira (2007b), la rentabilité supérieure des investissements dans les pays en développement est une condition structurelle reliée à la carence en capital ; le populisme de change est la contrepartie du populisme fiscal. Le populisme fiscal correspond à une situation où l'appareil

d'État dépense plus qu'il ne perçoit, s'exposant à des déficits publics chroniques. Quant au populisme de change, c'est l'État-nation où le pays qui dépense plus qu'il ne perçoit, s'exposant à des déficits en compte courant chroniques. La hausse des taux d'intérêts dans le cadre de l'approfondissement financier, l'utilisation d'ancres de change pour contrôler l'inflation et plus encore la politique de croissance avec épargne externe sont, selon l'économiste de la Fondation Getúlio Vargas, des politiques de l'orthodoxie conventionnelle recommandées de manière insistante aux pays en développement.

La maladie hollandaise est compatible à long terme avec l'équilibre des comptes externes du pays, c'est à dire avec un compte courant à l'équilibre. En revanche, le populisme de change et la politique de croissance avec épargne externe ne le sont pas : elles se heurtent à moyen terme à la crise de change. Le développement économique n'est donc possible que si le pays compte sur ou bénéficie d'un taux de change compétitif qui stimule les exportations et les investissements. La neutralisation de la « maladie hollandaise », d'un point de vue économique, implique une administration du taux de change, à partir de deux mesures : la mise en place d'un impôt ou d'une contribution, variable, sur les ventes des biens qui en sont à l'origine ; la constitution d'un fond international d'actifs financiers à partir des ressources issues de ce tribut afin que celles-ci ne soient pas internalisées. Dans un très court article, Bresser Pereira (2012) montre que cette taxe qui permet de neutraliser le « *Dutch disease* » n'implique pas de coûts pour les exportateurs de ces *commodities*. Cependant, l'auteur souligne que quatre problèmes peuvent empêcher la mise en œuvre d'une telle politique (Bresser Pereira, 2007b, p. 16-18) :

- la résistance des exportateurs de *commodities*, irrationnelle ;
- une difficulté macroéconomique car l'impôt implique une hausse transitoire de l'inflation ;
- le problème fondamental de la réduction des salaires provoqué par la dépréciation de la monnaie ;
- les conditions politiques qui permettent de réserver l'intégralité de la recette de l'impôt à la mise en place de fonds à l'étranger.

Cependant, l'incohérence inter-temporelle de la politique de change que signale Bresser Pereira traduit, en termes de facteur proprement politique, l'impératif de redistribution compatible avec une gestion de la dette publique qui préserve le pouvoir monétaire de la finance. Ce point de vue d'économie politique met au centre de l'analyse l'arbitrage fiscalité /endettement public (Bruno et *alii.*, 2011). On aborde cette question des conditions sociales et politiques d'émergence d'une stratégie néo-développementaliste dans le chapitre 3.

3) La « maladie hollandaise » et la désindustrialisation comme élément de stratégie de politique économique d'ajustement compétitif

La « maladie » ou « syndrome hollandais » est identifié par Palma (2005)²⁷ comme une source supplémentaire de désindustrialisation aux trois autres sources qu'il identifie : une relation en « U inversé » entre emploi industriel et revenu par tête que souligne Rowthorn (1994) ; une relation inverse entre revenu par tête et emploi industriel au cours du temps ; une baisse au cours du temps du revenu par tête qui correspond au point de retournement de la régression.

Cette maladie se manifeste par une chute de l'emploi industriel supérieur à celui qui aurait été attendu des trois autres sources. L'origine de ce « syndrome » réside dans le fait que la relation entre l'emploi industriel et le revenu par tête tend à être différent dans les pays qui suivent un **agenda d'industrialisation** pour chercher à générer un excédent commercial dans l'industrie, de ceux qui se contentent seulement d'atteindre un déficit commercial industriel (tels que les pays riches en ressources naturelles capables de générer un surplus commercial en produits primaires qui permet de financer leurs déficits commerciaux industriels). Palma souligne que la première catégorie de pays, la catégorie « industrielle », inclut ceux qui l'intègrent par nécessité et ceux qui l'intègrent du fait de leur politique de croissance. Les différences dans les degrés d'industrialisation des deux groupes de pays proviennent de leurs différences de dotations en ressources et de politique de croissance. Ces facteurs se reflètent dans leurs modèles de commerce international et dans leurs politiques et structures internes – et dans l'emploi.

Cependant pour Palma, si « l'effet produits primaires » (ou services d'exportation) est une condition nécessaire pour le développement de la « maladie hollandaise », il n'est en aucune manière une condition suffisante. L'effet « produits primaires » ne conduit pas à lui seul à un degré relatif supérieur de désindustrialisation avec le temps. Les deux groupes de pays connaissent une chute similaire de l'emploi industriel en termes relatifs. Le concept de « maladie hollandaise » développé par Palma repose sur l'identification d'un groupe de pays, aussi bien industrialisés qu'en développement (mais qui ont atteint pour le moins un niveau de revenu moyen), qui montrent un phénomène additionnel de désindustrialisation (c'est à dire additionnel aux trois forces déjà identifiées). Ce phénomène est associé à une vague subite d'exportations de produits primaires ou de services ou, comme dans le

²⁷ Le texte que l'on présente a été réalisé à l'occasion d'un événement organisé conjointement par la FIESP et l'IEDI, dont on a vu en début de chapitre qu'elles s'étaient rapprochées à partir de 2004.

cône sud latino-américain, à une modification subite dans la politique économique.

Dans cette perspective, le « syndrome hollandais » est un processus dans lequel la découverte d'une ressource naturelle fait qu'un pays passe d'un groupe de référence à l'autre, c'est à dire du groupe de pays qui visent à générer un excédent commercial dans l'industrie au groupe qui est capable de produire un excédent commercial en produits primaires.

Dans le cas des pays latino-américains concernés : « *la question centrale est que [la maladie] n'est pas provenue de la découverte de ressources naturelles ou du développement du secteur d'exportation de services, mais est due principalement à une **modification drastique de leur régime de politique économique**. Fondamentalement, elle a résulté d'un processus drastique de libéralisation commerciale et financière dans le **contexte d'un processus radical de changement institutionnel**, ce qui a conduit à une réversion accentuée de leur gamme antérieure (étatisée) d'industrialisation par substitution d'importations (ISI) » (Palma, 2005, p. 20).*

L'ISI avait conduit nombre de ces pays à un niveau d'industrialisation caractéristique du groupe de pays qui recherchent un excédent commercial industriel, malgré l'abondance de ressources naturelles dans les pays de cette région. Ce changement de « régime de politique économique », bien que semblable en de nombreux points à celui de la majorité des pays industrialisés au cours des années 1980, a atteint leur niveau industriel plus drastiquement parce qu'il a provoqué une chute du processus d'industrialisation de son niveau d' « induit par la politique » à un niveau « pays de produits primaires et de services » « ricardien » riche en ressources. Le Brésil et les trois pays du cône sud sont les pays latino-américains qui ont présenté les niveaux les plus élevés de désindustrialisation à la suite de leurs réformes économiques, étant également les pays de la région qui étaient auparavant les plus industrialisés. Dans ces pays, le niveau d'emploi industriel était alors typique des pays qui visent l'obtention d'un excédent commercial industriel. Il s'agissait d'un résultat délibéré d'un objectif d'industrialisation par substitution d'importation (ISI) structuraliste.

La fin des politiques industrielles et commerciales, conjuguée aux changements des prix relatifs, des taux de change effectifs, de la structure institutionnelle des économies, de la structure des droits de propriété et des incitations de marché en général, ont conduit ces pays à un retour à leur position ricardienne « naturelle », c'est à dire celle qui s'accorde davantage avec leur dotation traditionnelle de ressources. Ces nouvelles politiques ont, selon Palma, obstrué leur transition à une forme d'industrialisation plus mûre, c'est à dire auto-soutenable (dans un sens kaldorien). Il ne semble pas que cela soit le cas pour le Brésil, où la stratégie d'ISI a été prolongée au cours des années 1980, après

le second plan national de développement, et dirigée vers l'acquisition et la consolidation d'une industrie de biens d'équipement et de biens de capital, d'une « industrie industrialisante »²⁸

En termes de perspectives futures pour l'emploi industriel, la situation de ces quatre pays latino-américains apparaît claire pour Palma : ces pays ne sont pas seulement retournés à leur position ricardienne attendue, mais leur niveau de revenu moyen par tête les a conduit au tronçon stabilisé de la courbe. Il semble néanmoins, selon l'auteur, qu'une petite marge de progression existe encore pour le seul cas du Brésil, sans que celui-ci en précise les causes. L'analyse de Nassif et al. (2013) montre que l'industrie brésilienne opère encore avec des économies d'échelles dynamique, ce qui constitue une possibilité de progression de l'industrie.

« Ainsi, en l'absence de quelque politiques commerciales et industrielles nouvelles et créatives (qui reprendraient l'objectif pro-industrialisation de ces pays, en l'adaptant à leur nouvelle stratégie menée par les exportations), la structure développée ici suggérerait que, dans la meilleure des hypothèses, ces pays seront capables de maintenir leur niveau actuel d'emploi industriel » (Palma, 2005, p. 23).

En résumé la maladie hollandaise n'est pas vue comme simplement un « excédent » de désindustrialisation mais comme un type spécifique d'excès, associé au mouvement d'un processus de désindustrialisation typique de pays qui suivent un objectif d'industrialisation qui vise la génération d'un excédent commercial industriel vers un processus de désindustrialisation typique de pays capables (et satisfaits) de générer un excédent commercial de produits primaires ou de services. Pour Palma, en termes analytiques, la maladie hollandaise en Amérique Latine doit être comprise comme un cas de désindustrialisation « descendante », puisqu'elle n'est pas le résultat de l'apparition d'autres activités productives.

Il convient alors, avec Palma, de préciser en quoi et surtout pour qui le phénomène de désindustrialisation est important. Il l'est du point de vue du niveau et de la soutenabilité de la croissance à long terme. Dans les économies des pays en développement tirées par les exportations, ce qui compte du point de vue de la croissance de la production, c'est la capacité des exportations à

²⁸ Cette expression et l'analyse qu'elle produit, issue de l'école de Grenoble et des travaux de Destanne de Bernis, ont été critiquées par Celso Furtado du fait qu'elles sont centrées sur l'offre (apud Sid Ahmed, 1998). Il apparaît néanmoins que de nombreuses interprétations de la faillite du modèle de développement de l'ISI brésilienne mettent en avant que cette stratégie a été trop exclusivement centrée sur l'offre, générant un modèle excluant incapable de produire une demande correspondante permettant de s'inscrire dans le cercle ou la dynamique vertueuse de la croissance fordiste. Les rares interprétations régulationnistes soulignent pour leur part la forme particulière prise par le rapport salarial au Brésil (Coriat et Saboia, 1988).

améliorer à la fois (par secteur et globalement) la croissance de la productivité et l'absorption de la main d'œuvre. (Palma, 2006, p. 273). Du point de vue de l'amélioration du niveau de vie de la population, le problème est jugé plus complexe et dépend essentiellement d'un élément complémentaire : le pouvoir d'achat. Le problème des termes de l'échange fait le lien entre croissance du PIB réel et pouvoir d'achat de la croissance du PIB réel. Pour Palma « *la croissance tirée par les exportations dans l'Amérique Latine post-réformes est, au mieux, un bienfait très relatif* » (Palma, 2006, p. 273-274), car les activités d'exportation n'ont généré qu'une faible croissance de la productivité dans leur domaine d'activité et celle-ci a été encore moins forte pour la productivité d'ensemble de l'économie.

Il revient au chapitre suivant de caractériser le régime de croissance brésilien et de mettre en évidence la mesure dans lequel celui-ci est tiré par les exportations.

Gaulard et Palma traitent de la désindustrialisation sans faire mention directement de la politique de change. Nassif (2006, p. 21) indique qu'à la différence de Bresser Pereira et de Barros, Palma (2005) n'attribue pas la désindustrialisation de « maladie hollandaise » à la seule appréciation du Real, mais de façon plus générale à l'ensemble des mesures de libéralisation introduites dans les années 1990.

Conclusion :

Une première conclusion qui s'impose au terme de cette revue du débat sur la désindustrialisation au Brésil, sur la dimension territoriale de la restructuration industrielle et sur les causes de ce processus consiste à souligner la complémentarité des analyses du changement structurel et des approches qui les sous-tendent. Complémentarité entre l'approche keynésienne de Bruno et marxiste de Gaulard. Complémentarité entre l'approche néo-structuraliste et dite néo-développementaliste de Bresser Pereira et celle de Palma qui mobilisent toutes deux une approche ricardienne de la « maladie hollandaise ». Palma se démarque de Bresser Pereira, et se rapproche ainsi des régulationnistes en insistant sur le régime de politique économique. Les stratégies de politique économique et d'insertion internationale sont également mises en rapport avec les théories qui les sous-tendent ou les inspirent, confirmant que ces thèses constituent un matériau d'analyse de la dimension cognitive et performative des théories économiques.

Au croisement de ces analyses, il apparaît que la restructuration territoriale de l'économie est une

condition de la restauration de la rentabilité des capitaux. Celle-ci implique toutefois une contradiction potentielle entre dimension sectorielle et dimension territoriale des problèmes de développement économique. Le lien entre financiarisation et restauration de la rentabilité du capital entraîne une perte de cohérence de l'appareil productif car son évolution est contrainte par une stratégie de valorisation du capital à court-terme, laquelle tend dès lors à s'autonomiser en partie de la médiation de l'investissement productif. La norme d'une rente financière élevée induit en outre une hausse de la rente foncière, symptomatique de la « maladie hollandaise ».

Pour autant, la désindustrialisation n'est vue comme un phénomène négatif que par les économistes hétérodoxes – néo-structuralistes, postkeynésiens et régulationnistes. Les néo-structuralistes incriminent la politique de change, fondamentale dans la réduction de la compétitivité industrielle et dans l'apparition d'un déficit du compte-courant depuis 2006. Les postkeynésiens mettent en cause la politique monétaire favorable aux créanciers, de la dette publique en premier lieu, à l'origine d'une ponction rentière et d'une financiarisation de l'économie qui désincite l'investissement dans l'accumulation productive et favorise les activités nécessitant des immobilisations relativement faibles, dont la compétitivité s'est accrue fortement depuis le début de la décennie 2000, proportionnant une forte rentabilité de celles-ci.

Ces changements structurels de l'économie brésilienne sont le résultat d'une évolution des formes institutionnelles de la représentation politique et symbolique des intérêts économiques, des groupes sociaux et de la constitution de coalition socio-politiques de gouvernement. Les débats sur la désindustrialisation relative de l'économie brésilienne et le « syndrome hollandais » sont symptomatiques d'une modification de la structure et des relations de pouvoir dans la société brésilienne. L'importance croissante des « *commodities* » nous conduit à rechercher au niveau du secteur agro-industriel les tendances qui s'y font jour et marquent de façon croissante la société.

Mais avant d'aborder cette dimension du problème, il convient de présenter les débats relatifs aux limites à la croissance de l'économie brésilienne, de retracer l'évolution de ce régime de croissance et la façon dont il est caractérisé. Cela permet d'apporter des arguments supplémentaires, au delà de la seule dimension territoriale du changement, à la nécessité de dépasser l'analyse uniquement centrée sur les grands agrégats macroéconomiques.

Chapitre 2 :

Le débat sur les limites à la croissance et à l'accumulation de l'économie brésilienne

La désindustrialisation relative, la déconcentration industrielle et la réorientation de l'exportation sur les secteurs intensifs en ressources naturelles constituent autant de dimensions du changement structurel qui altèrent les paramètres du régime de croissance et du régime d'accumulation. Au-delà des modèles courants qui caractérisent les sentiers ou les régimes de croissance et d'accumulation, on souligne l'importance du lien entre modifications du système productif et articulation macroéconomique d'ensemble.

On présente dans un premier temps le débat macroéconomique sur les limites à la croissance. Sa focalisation sur la question du solde des transactions courantes conduit à incriminer, selon les approches théoriques, la politique fiscale, la politique monétaire et la politique de change. L'analyse néo-classique soulève le problème d'une épargne insuffisante due à un régime fiscal régressif. En l'absence d'une décomposition de l'épargne globale en épargnes salariale et capitaliste, habituelle dans l'analyse postkeynésienne, les salaires réels sont estimés trop élevés par les analystes néo-classiques (Pastore et *alii.*, 2008 et 2010). Les postkeynésiens incriminent le désalignement de change et l'inefficacité de la politique monétaire (Oreiro et *alii.*, 2009 ; Oreiro et Feijó, 2010 ; Oreiro, 2011). La survalorisation de la monnaie nationale produit une baisse de l'élasticité-revenu des exportations et donc du taux de croissance à long terme de l'économie. La fonction de réaction de la Banque Centrale est critiquée pour sa préoccupation excessive quant au taux d'inflation. Le canal du change est primordial dans ce comportement jugé pervers de la politique monétaire. Les néo-développementalistes incriminent également le piège de l'articulation du taux de change et du taux d'intérêt (Bresser Pereira, 2007a).

Les modèles économétriques postkeynésiens de régime de croissance produisent des résultats différents selon que le secteur externe est inclus ou non : le régime de croissance est dit tiré par les profits dans le premier cas, et par les salaires dans le second (Araújo et Gala, 2012). La prise en compte du secteur externe révèle le rôle pivot du taux de change pour caractériser le régime de croissance. Lorsque le régime de croissance est identifié comme tiré par les salaires, se manifeste une contradiction entre niveau de l'activité et balance commerciale. Lorsque le régime de croissance est

identifié comme tiré par les profits, la question posée est celle de l'utilisation de l'épargne capitaliste. Les modèles régulationnistes (Bruno, 2008b et 2012) analysent les modalités de pilotage d'un régime d'accumulation et le cadre institutionnel de ces régimes de croissance et d'accumulation. Ils en concluent à leur insoutenabilité du fait de la ponction rentière. Sur la base de ces constats, diverses analyses régulationnistes caractérisent l'incohérence de la hiérarchie des formes institutionnelles de la régulation économique. On les aborde dans le chapitre suivant.

On présente ensuite les données sectorielles qui suggèrent la nécessité de dépasser l'analyse uniquement centrée sur les grands agrégats macroéconomiques. Celles-ci montrent, en effet, que l'investissement et l'accumulation productifs sont orientés de façon croissante vers les secteurs intensifs en ressources naturelles, au détriment, principalement, des branches de l'industrie manufacturière et de transformation, ce qui implique des écarts également croissants des évolutions des productivités sectorielles. On revient sur les effets de cette évolution quant à la croissance économique en conclusion du chapitre.

A. Un débat macroéconomique sur les limites à la croissance économique

Le débat macroéconomique sur les limites à la croissance est principalement centré sur la question du solde des transactions courantes. Son signe structurellement négatif fait l'objet d'interprétations variables selon les approches théoriques. L'analyse néo-classique, soulève que le régime fiscal régressif produit un déficit d'épargne interne. Les postkeynésiens mettent principalement en cause la gestion de la politique monétaire et de la politique de change. Les néo-développementalistes situent également la principale limite à la croissance dans le piège de l'articulation du taux de change et du taux d'intérêt.

1) Le débat sur l'épargne, la politique fiscale et les stratégies macroéconomiques de croissance

Pour Pastore et *alii.* (2010), l'accélération de la croissance économique requiert l'élévation du taux d'investissement, or les épargnes domestiques totales sont trop faibles. De plus, elles tendent à se

réduire lorsque les investissements augmentent. Le Brésil se trouve, selon les auteurs, inscrit dans un cercle vicieux qui trouve son origine dans la politique fiscale.

La récente augmentation des taux d'investissement, depuis 2003, qui tend à augmenter le taux de croissance, n'est pas accompagnée d'une hausse de l'épargne nationale totale, exigeant ainsi davantage d'épargne externe, et donc un déficit du compte courant qui creuse le passif externe. Il en résulte à terme le risque d'une dépréciation de la monnaie nationale (hausse du taux de change réel) et l'impossibilité de maintenir ces déficits, ce qui limitera l'absorption d'épargne externe et empêchera de soutenir des taux d'investissement plus élevés. Le passif externe avait déjà empêché, dans la deuxième moitié des années 1990, la continuité des déficits courants élevés car il induit des coûts - d'intérêts s'il prend la forme de dette, et de rapatriement de profits s'il prend la forme d'investissements. Des passifs externes supérieurs imposent un taux de change réel plus élevé (une monnaie dévalorisée) qui empêche l'augmentation suffisante des déficits en compte courant pour compléter l'insuffisance des épargnes nationales. Ce goulet d'étranglement ne peut être dépassé que par des politiques qui élèvent l'épargne nationale. La hausse de l'épargne interne permettrait de déprécier la monnaie nationale, stimulant ainsi les investissements en produits exportables, et permettrait des investissements supérieurs avec de moindres déficits des comptes courants. Un tel enchaînement vertueux exige des politiques fiscales différentes de celles existantes au Brésil.²⁹ Une telle conclusion repose sur une identité macroéconomique comptable qui s'oppose à la vision postkeynésienne insistant sur le rôle respectif de l'épargne des salariés et des capitalistes.

L'argumentation part du constat que les taux de croissance économique au Brésil s'élèvent à partir de 1999. Les changements du régime macroéconomique auraient rendu l'économie brésilienne plus résistante aux chocs externes. En dehors des phases de récupération cyclique (de 2005 à 2008, en 2010), les auteurs interrogent le niveau du taux de croissance qui dérive uniquement de la contribution des sources de croissance (facteurs de production et gains de productivité). L'élimination des variations cycliques implique les hypothèses suivantes : le niveau maximum d'utilisation de la capacité (productive) installée est maintenu, laissant ainsi le taux de chômage à son niveau historique minimal. La croissance du PIB est alors déterminée par trois sources de croissance : l'augmentation de la population active ; l'élévation du stock de capital ; la croissance de la productivité totale des facteurs. Si l'on suppose connues les contributions de la population active et de la productivité totale

²⁹ Au-delà du caractère régressif de la fiscalité au Brésil, les auteurs incriminent toute politique fiscale expansionniste qui tend à réduire les épargnes, privées et surtout publiques. Le taux d'investissement dépasse alors celui de l'épargne globale, ce qui rend négatif le signe du solde des transactions courantes.

des facteurs, il est possible de déterminer le taux d'investissement nécessaire pour atteindre un taux de croissance donné. Avec un taux d'investissement à 19% dans les prochaines années, et en supposant que la productivité totale des facteurs (PTF) maintienne son rythme de croissance (1,5% par an), les auteurs estiment que le PIB aura une croissance d'environ 4,5% par an. A court terme, la variable-clé pour accélérer la croissance est l'investissement. Or l'accélération de l'augmentation du stock de capital se heurte à la restriction de la balance des paiements, laquelle approche en 2010 des déficits insoutenables du compte-courant. Cette restriction a pour origine la faiblesse de l'épargne domestique.

D'un point de vue comptable, un excédent du compte-courant est, selon les auteurs, un excès d'exportations sur les importations de biens et services, mais économiquement il représente un excès d'épargne interne totale par rapport aux investissements. Ce raisonnement implique de considérer que le revenu net envoyé à l'extérieur est nul.³⁰

Sur la base de cette hypothèse de revenu net exporté nul, on peut considérer avec les auteurs les égalités suivantes. L'offre totale de biens et services correspond à la somme du produit, Y, et des importations, M, et la demande totale de biens et services correspond à la somme de la consommation des ménages, C, des investissements, I, de la consommation du gouvernement, G, et des exportations ou demande externe, X. A l'équilibre, l'égalité suivante doit être respectée :

$$Y+M = C+I+G+X \text{ ou } (X-M) = Y - (C+I+G)$$

Les exportations nettes (X-M) sont égales au solde du compte-courant (le revenu net envoyé à l'extérieur est nul) et (C+I+G) est l'absorption. En prenant en considération les recettes fiscales, T, à l'équilibre, l'égalité à respecter est la suivante :

$$[(Y-T)-C] + (T-G) - I = (X-M),$$

Avec (Y-T) le revenu disponible. La différence entre le revenu disponible et la consommation correspond à l'épargne des ménages, et la différence entre recettes fiscales et consommation du

³⁰ La portée théorique d'une telle hypothèse est heuristique. Elle représente l'absence de dépendance externe de l'accumulation et implique l'absence de relations financières internationales. Au niveau appliqué, sa portée est nulle. En outre, il faut en conclure que sur la base de cette hypothèse, les auteurs vont entretenir une confusion entre les notions d'excédents et de déficits d'épargne et celle de solde, qui s'applique justement au compte-courant et au compte de capital et prend en considération les relations financières internationales.

gouvernement représente l'épargne du secteur public. En additionnant ces deux types d'épargne, celle des ménages $S_m = [(Y-T) - C]$, et celle du secteur public $S_p = (T-G)$, on obtient l'épargne totale $S = S_m + S_p$, et ainsi :

$$S - I = X - M,$$

Les exportations nettes (ou l'excédent du compte-courant) est égal à l'excès des épargnes sur les investissements.

Sur la période 1995-2009, les auteurs observent en moyenne au Brésil une corrélation négative entre l'investissement et l'épargne. Ce comportement est différent de celui observé dans la majorité des pays. Ainsi, lorsque l'investissement s'élève, l'épargne externe absorbée augmente sous la forme de déficits courants supérieurs, c'est à dire d'une augmentation des importations nettes. Or l'hypothèse d'une exportation de revenu nulle est maintenue.

La période 1994-2001 est caractérisée par des déficits des comptes courants. Le programme de stabilisation instaure une ancre de change pour éliminer l'inflation chronique. Il a produit une hausse de la consommation, réduisant l'épargne nationale, d'autant que la politique fiscale demeura expansionniste jusqu'en 1999. Les épargnes privées et publiques restèrent faibles. De plus, les investissements furent stimulés à la fois par la croissance de la consommation et par les réformes de privatisation. Les entrées de capitaux externes, particulièrement sous la forme d'IDE, ont contribué à valoriser le real, permettant l'augmentation des importations nettes. Ces taux d'investissements élevés se sont maintenus jusqu'à la fin de l'année 2001, malgré le changement de régime de change. Début 2002, le taux d'épargne dépasse à nouveau celui de l'investissement. De 2002 à 2007, les taux d'investissements chutent et les taux d'épargne augmentent, produisant des excédents élevés des comptes courants.³¹ Cette chute des taux d'investissements intervient alors que la croissance des exportations est stimulée par la hausse rapide des prix internationaux des *commodities*, ce qui aurait dû avoir l'effet inverse sur l'investissement. La dépréciation du real, conséquence de chocs adverses qui réduisent la demande en actifs brésiliens – crise argentine de 2001 et crise de confiance dans la transition du gouvernement de Fernando Henrique Cardoso au gouvernement Lula - accélère la croissance de la dette publique dollarisée et oblige le gouvernement à accroître l'austérité fiscale. Cette austérité, combinée à la hausse des taux d'intérêt pour contenir l'inflation, réduisent la consommation des ménages et l'investissement. A partir de 2007, les effets d'une politique monétaire

³¹ On peut s'interroger sur les facteurs d'augmentation de l'épargne sur la période 2002-2007, et notamment sur le rôle de l'excédent primaire du budget, accru afin de financer le service de la dette

et fiscale expansionniste³² se font sentir, et les investissements dépassent à nouveau l'épargne nationale. La réaction de la politique économique à la crise de 2008 stimule la consommation. Les investissements chutent, mais pas autant que l'épargne. Les importations nettes augmentent alors que le taux de change réel s'apprécie.

Au cours de ces trois périodes (1994-2001-2007-...), deux corrélations négatives sont observées :

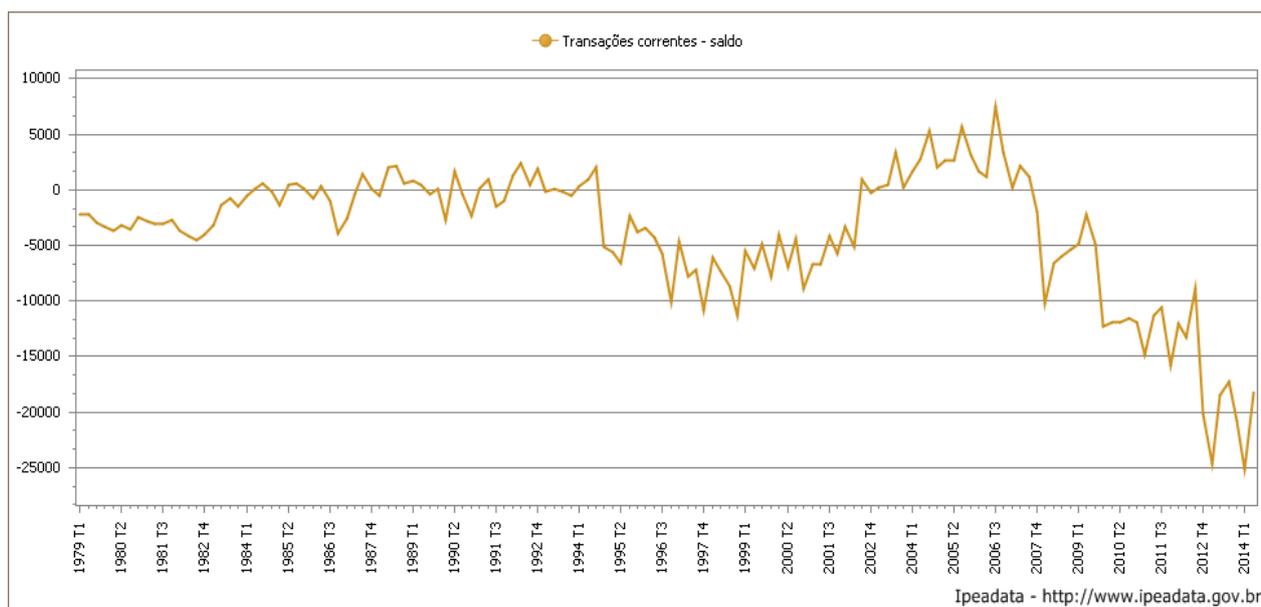
- entre les taux d'investissement et le compte-courant ;
- entre la consommation des ménages et le compte-courant.

L'absorption dégrade donc le compte-courant. La consommation et l'investissement en capital fixe sont corrélés positivement lorsqu'ils sont exprimés en part du PIB. Les auteurs en concluent qu'en l'absence d'une altération de la nature des stimulants de l'épargne, la corrélation négative entre taux d'investissement et exportations nettes en proportion du PIB persistera.

L'interprétation de Pastore et *alii.* (2010) de la politique actuelle du gouvernement les conduit à identifier deux limites à l'accélération de la croissance. Ils estiment que les dépenses courantes du gouvernement sont élevées, et qu'en l'absence d'une politique qui incite à augmenter l'épargne, l'accélération de la croissance impliquera l'augmentation des importations nettes. La première limite provient du comportement du taux de change réel (graphique 2 page suivante) qui tend à augmenter avec la hausse du passif externe, réduisant ainsi l'absorption d'épargne externe. La limite à l'absorption d'épargne externe imposera une limite aux investissements, même s'il existe des flux de capitaux suffisants pour financer les déficits en compte courant (graphique 1 page suivante). La deuxième limite tient à l'existence de financement pour ces déficits.

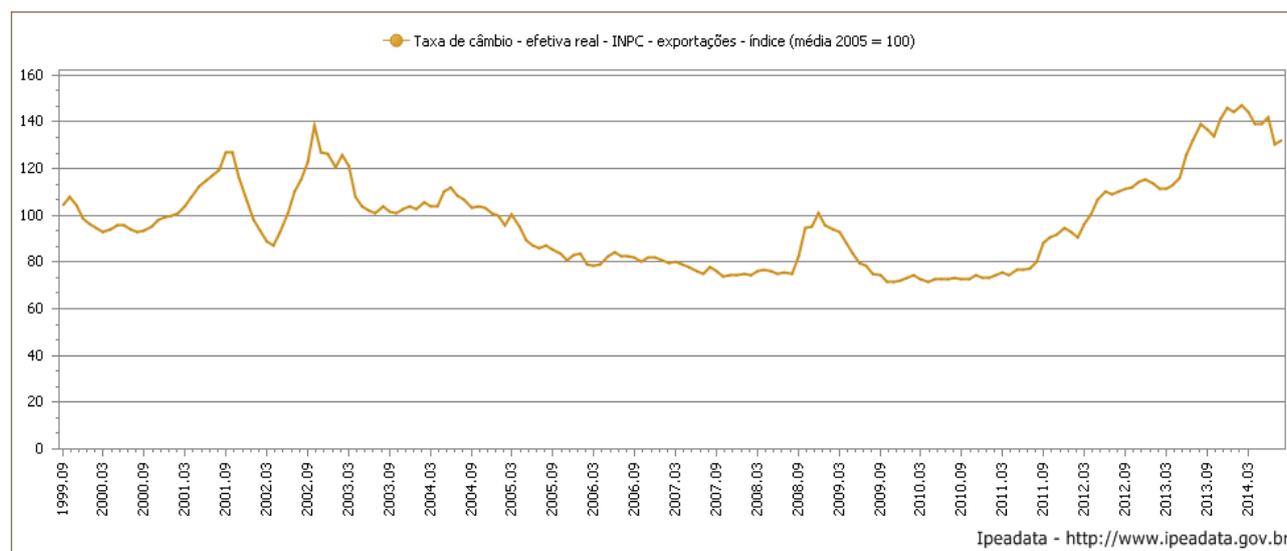
³²Cette politique, jugée expansionniste par les auteurs néo-classiques, correspond à une baisse relative du taux d'intérêt à court-terme, afin de limiter les effets récessifs sur l'économie brésilienne de la crise internationale. Le taux d'intérêt réel de la Banque Centrale reste néanmoins très élevé, puisqu'il atteint un minimum en 2008 de 5,3%.

Graphique 1 : solde des transactions courantes - (1979-2014)



Source : IPEADATA

Graphique 2 : taux de change effectif réel (1999-2014)



Source : IPEADATA

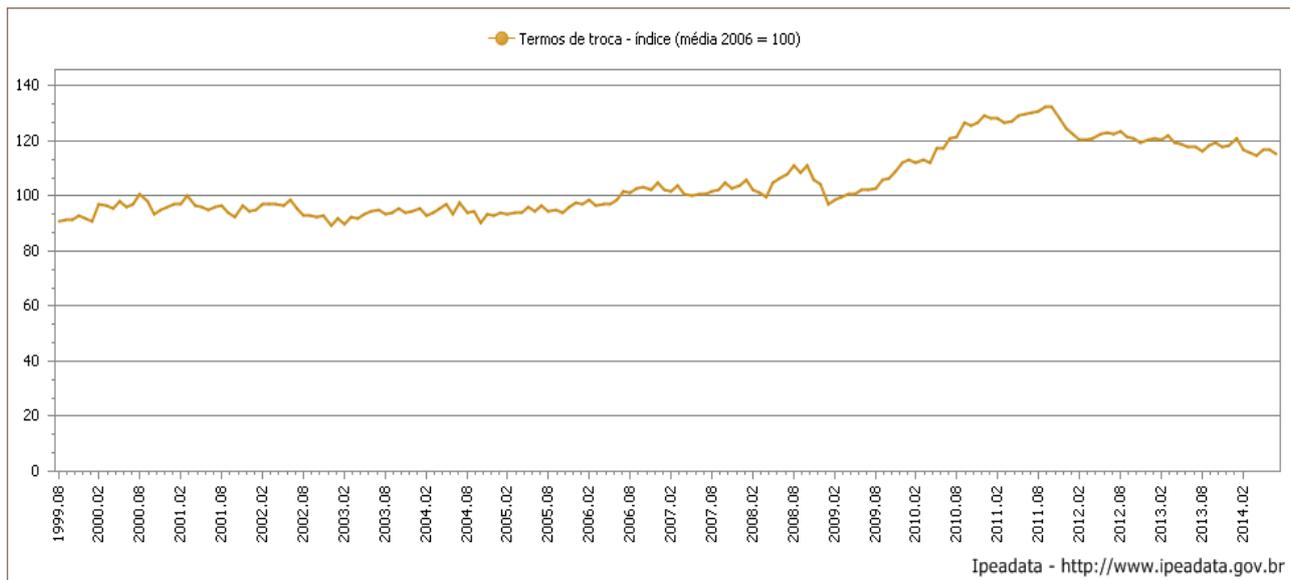
Le cercle vicieux se résume dans la séquence suivante : la hausse des importations nettes requiert la valorisation de la monnaie (la baisse du taux de change réel), mais, les déficits courants persistants élèvent le passif externe net du pays³³, provoquant à terme une dévalorisation de la monnaie,

³³ Le passif externe net atteint au début des années 1980 (1983) un maximum d'environ - 50% du PIB. Il tend ensuite à se réduire jusqu'en 1995 à environ -15% du PIB, puis augmente à nouveau, à environ -50% du PIB en 2002. Une nouvelle tendance de réduction du passif externe net rapporté au PIB est alors observée jusqu'à l'année 2008, le ratio revenant alors à environ -17%.

empêchant ces déficits. Le taux de change réel dépend, au-delà du passif externe, des termes de l'échange (Pastore et *alii.*, 2010, p. 13).

Le passif externe requiert un niveau équivalent des exportations nettes pour permettre de maintenir le niveau de paiement de ses coûts – intérêts payés et profits et dividendes rapatriés – et donc d'éviter la dépréciation de la monnaie.

Graphique 3 : termes de l'échange - (1999-2014)



Source : IPEADATA

Passif externe et termes de l'échange contribuent à la fixation du niveau du taux de change réel d'équilibre. Le taux de change réel effectif et le taux de change réel d'équilibre suivent une trajectoire parallèle. Les auteurs en concluent que la valorisation de la monnaie entre 2000 et 2009 ne correspond pas à un mouvement de désalignement progressif du taux de change mais à une trajectoire de baisse du taux de change réel d'équilibre, principalement du fait des gains importants des termes de l'échange, et secondairement de la chute provisoire de l'absorption (hausse de l'épargne et baisse de l'investissement) à partir du choc de 2002 jusqu'à 2004. Cette baisse de l'absorption provoqua une réduction du passif externe. Les désalignements du taux de change, de 1994 à 1998, de 2001-2002, ou encore en 2008, sont toujours temporaires.

Si les mouvements de long terme du passif externe prédominent dans la détermination de la trajectoire de long terme du taux de change réel, la réponse de ce taux aux termes de l'échange est plus rapide. Ce **timing d'un creusement du passif externe** et de réponse lente du taux de change permet l'ouverture d'une fenêtre de croissance des importations et des investissements. Une croissance plus

soutenue et soutenable, moins volatile et instable, exige des politiques fiscales visant à l'augmentation de l'épargne nationale. Les auteurs décrivent ainsi les mécanismes qui permettent l'occurrence d'un « populisme de change ». On soulignera par la suite que si populisme de change il y a, celui-ci bénéficie davantage aux rentiers de la dette publique, qui cherchent à pérenniser leurs acquis depuis 1999 et la dévaluation du Real (Boito Jr, 2006), en tentant de rendre soutenable le régime de croissance et son insertion internationale, par quelques compromis à l'égard des intérêts productifs voire agro-industriels.

Pastore et al. mettent en avant que l'analyse des limites à l'accélération de la croissance a supposé jusqu'ici que le pays avait accès aux flux de capitaux permettant de financer les déficits en compte courant. Si ces flux se réduisent, la limite à la croissance se manifeste plus précocement que dans le cas précédent pour lequel les effets de la croissance du passif externe s'exerçaient, dévalorisant la monnaie nationale. La dépréciation de la monnaie nationale est alors plus rapide et réduit le déficit du compte courant. A l'inverse, si les flux de capitaux sont supérieurs au besoin de financement du déficit, la valorisation nominale de la monnaie nationale induit une valorisation réelle de cette monnaie. Dans ce cas, si le pays affronte déjà des déficits élevés du compte courant qui conduisent à une augmentation du taux de change³⁴ d'équilibre, une tendance de forte survalorisation réelle de la monnaie nationale s'établit. Des flux de capitaux supérieurs au besoin de financement du déficit³⁵ instaurent une euphorie temporaire.³⁶ Elle sera suivie d'un ajustement coûteux, proportionnel à la survalorisation de la monnaie nationale. Dans les cas susmentionnés, des interventions sur le marché des changes se justifient.³⁷

Ces interventions de la Banque Centrale, extrêmement faibles entre 1999 et 2005, reprennent massivement à partir de 2006. Le régime de change flottant est donc extrêmement « impur », étant donné le degré élevé d'intervention. Les interventions sur le marché des changes ont permis, dans un contexte de fortes entrées de capitaux, de maîtriser une survalorisation du real qui aurait été insoutenable. Cependant, des interventions plus audacieuses sont jugées inopportunes, en ce qu'elles rapprocheraient le pays d'un régime de change fixe. L'indexation du taux de change à l'inflation risquerait de provoquer une perte du contrôle inflationniste.

De plus l'efficacité d'un taux de change réel apprécié (d'un real dévalorisé) pour réduire le déficit des

³⁴ On rappelle qu'une appréciation du taux de change, du prix de la monnaie exprimé en devises, correspond à une dévalorisation de la monnaie considérée.

³⁵ Attirés par un taux d'intérêt élevé ou encore des perspectives de profits importantes, dans la production-commercialisation de *commodities* et d'éthanol-carburant par exemple.

³⁶ Au sujet de la surévaluation du boom brésilien, l'étude de Palma (2013) est éclairante.

³⁷ Les auteurs rejettent en revanche les contrôles sur les entrées de capitaux, dont l'efficacité est jugée limitée.

comptes courants implique une baisse de l'absorption. Si c'est bien la croissance qui est visée, l'investissement doit être maintenu élevé et la consommation devra être réduite. Mais cette hausse de l'épargne est, dans ce raisonnement, une condition de l'appréciation du taux de change (dépréciation du real), et non l'inverse. Raison pour laquelle une dépréciation discrétionnaire du real est considérée comme étant inefficace. Seule la politique fiscale est en mesure d'agir efficacement. Le régime fiscal est donc considéré dans cette analyse comme une cible prioritaire de la politique économique.

L'analyse postkeynésienne objectera que la principale contradiction propre à cette analyse est qu'elle affirme que les salaires réels sont trop élevés. Cela tient essentiellement à la non-différenciation de l'épargne salariale et des entreprises, donc à un raisonnement macroéconomique centré sur l'offre, dans lequel l'absorption non-productive est considérée comme un coût.

La réforme fiscale est une revendication récurrente au courant d'analyse néoclassique. Mais la possibilité politique d'une telle réforme fiscale n'est pas envisagée. Les relations financières et les finances publiques entrent comme variable et non comme paramètre dans les égalités macroéconomiques.

2) Les modèles postkeynésiens et kaldoriens de restriction de la balance des paiements

Oreiro et alii. (2009) analysent les restrictions macroéconomiques à la croissance à long terme de l'économie brésilienne au-delà de l'accélération récente de la croissance, poussée par les exportations et par la formation brute de capital fixe. Ces restrictions tiennent, d'un côté, au déséquilibre de change, qui se vérifie dans l'économie brésilienne particulièrement à partir de 2005, et, d'un autre côté, au mode opératoire de la politique monétaire. Selon eux, ces restrictions peuvent compromettre la soutenabilité de l'actuel modèle de croissance et permettent d'affirmer qu'il existe encore un piège dans l'articulation taux d'intérêt/taux de change au Brésil. L'analyse que font les auteurs de ce piège prolonge celle de Bresser Pereira (2007a), qu'on envisagera dans la sous-section suivante.

Les auteurs partent du constat de la faiblesse de la croissance au cours de la période 1989-2009. Ils identifient deux déséquilibres fondamentaux dans l'économie brésilienne qui, dans une perspective de long terme, expliquent sa tendance à la quasi-stagnation. Un déséquilibre interne croissant qui s'est manifesté par une inflation élevée, et qui a été réduite par l'utilisation d'une politique monétaire

excessivement conservatrice. Un déséquilibre externe, révélé par le moratoire de la dette externe brésilienne en 1987, produit d'une politique ayant fait excessivement confiance à l'épargne externe pour le financement de la croissance à la fin des années 1970 sans se préoccuper du déficit du compte-courant. Après une période d'excédents courants dans la seconde moitié des années 1980 et la première moitié de la décennie 1990, le déficit courant réapparaît avec le premier gouvernement de Fernando Henrique Cardoso (1995-1999). Ce déséquilibre est corrigé en 1999 avec le changement de régime de change. L'excédent commercial et la réduction de la vulnérabilité externe représentent le dépassement, temporaire, du déséquilibre externe.³⁸

L'accélération de la croissance depuis 2004 fut possible grâce à la combinaison de deux éléments : la forte hausse du taux de croissance des exportations à partir de 2000, et une augmentation significative du taux de croissance de la FBCF à partir de 2004 qui confère selon les auteurs une plus grande soutenabilité à l'expansion du produit. Les excédents courants et la valorisation de la monnaie nationale ont facilité le processus de désinflation, le contrôle de l'inflation ayant pu être mené avec des taux d'intérêts décroissants. L'environnement international favorable aurait donc permis de relâcher à la fois la contrainte externe et la contrainte interne à la croissance économique de long terme. Les auteurs analysent la soutenabilité du modèle de croissance depuis 2004 au regard de ses deux principales fragilités : le désalignement du taux de change et l'inefficacité relative de la politique monétaire.

Les auteurs observent un désalignement du taux de change, notable depuis 2005. Leur interprétation de ce phénomène s'oppose explicitement à celle avancée par Pastore et *alii.* (2008), et soutient que l'appréciation réelle de la monnaie nationale au cours des dernières années n'est pas due uniquement à une baisse de la valeur d'équilibre du taux de change, mais à l'occurrence d'une survalorisation de la monnaie par rapport au taux de change d'équilibre.³⁹

Le désalignement de change produit deux types de problèmes. Tout d'abord, la survalorisation de la

³⁸ L'évolution de la vulnérabilité externe est elle aussi sujette à débats. Salama (2010) soutient que la vulnérabilité externe apparente a été réduite, mais que la fragilité réelle aux chocs externes, en particulier financiers, s'est accrue. Filgueiras et Gonçalves (2007) différencient une vulnérabilité externe conjoncturelle, réduite sous le premier gouvernement Lula, et une vulnérabilité externe structurelle qui s'est accrue au cours du deuxième mandat du gouvernement Lula, prolongeant l'approfondissement d'un modèle « libéral-périphérique ».

³⁹ Pour les auteurs, dès lors que les termes de l'échange sont un déterminant important du taux de change d'équilibre, une baisse du rythme de la croissance mondiale pourra conduire à une détérioration des termes de l'échange produisant ainsi une hausse du taux de change d'équilibre. Si ce mouvement n'est pas accompagné par une hausse du taux de change réel, le désalignement de change s'approfondira. Ils estiment donc que le parallélisme observé entre 1998 et 2005 des évolutions du taux réel effectif et du taux d'équilibre n'est que conjoncturel et ne peut être tenu comme paramètre de la croissance de long terme, comme le font Pastore et al. (2010).

monnaie est la raison fondamentale de la réapparition récente des déficits du compte courant, ramenant le spectre de la restriction externe. Ensuite, la théorie économique et l'expérience internationale montrent qu'un désalignement du taux de change par lequel le taux réel est inférieur à sa valeur d'équilibre affecte négativement la croissance économique de long terme. Il en est ainsi car la survalorisation de la monnaie peut induire une augmentation du degré de concentration de la structure productive dans des secteurs à faible valeur ajoutée et/ou niveau bas de contenu technologique. Si cela intervient, il y aura une réduction de l'élasticité-revenu des exportations, ce qui aura pour conséquence une réduction du taux de croissance à long terme de l'économie.

La seconde source de fragilité pour la croissance de l'économie brésilienne tient à l'inefficacité relative de la politique monétaire. Les taux d'intérêt au Brésil, s'ils ont été réduits au cours des dernières années, demeurent parmi les plus élevés au monde. La persistance de taux d'intérêt élevés pour de longues périodes de temps est, entre autre facteurs, le résultat d'une faible efficacité de la politique monétaire, du fait que la convergence du taux d'inflation vers l'objectif de long terme exige un taux d'intérêt réel plus élevé que celui qui adviendrait dans une situation dans laquelle la politique monétaire aurait une efficacité supérieure. Une des sources d'inefficacité de la politique monétaire a trait à la dynamique de la fonction de réaction de la Banque Centrale du Brésil (BCB). Les estimations relatives à la dynamique de détermination du taux d'intérêt de base, dit Selic (*Sistema Especial de Liquidação e de Custódia*, Système Spécial de Compensation et de Réserve) montre que la BCB a une « préoccupation excessive » quant à l'inflation, réagissant par l'intermédiaire d'élévation du taux d'intérêt à des pressions inflationnistes advenant essentiellement de changements dans les coûts de production induits par des variations du taux de change nominal.

Dans ce contexte, une hausse du taux de change nominal (dépréciation du real), induite soit par le changement des conditions de liquidité au niveau international, soit par la nécessité d'éliminer le désalignement de change existant dans l'économie brésilienne, fera pression sur la BCB pour ajuster fortement le taux d'intérêt nominal, qui pourra éventuellement produire une forte réduction du rythme d'expansion de la FBCF, compromettant ainsi la soutenabilité de la croissance de l'économie brésilienne, même dans un scénario où les exportations continuent de s'accroître à un taux vigoureux en fonction de l'élimination du désalignement de change.

Ce sont là des hypothèses fortes. La FBCF est déterminée par le taux d'intérêt, et les exportations réagissent au taux de change, mais pas suffisamment pour stimuler l'investissement global.

Il existe un dilemme entre taux de change et taux d'intérêt dans l'économie brésilienne. L'éventualité d'une interruption des flux de capitaux produirait une dépréciation non administrée de la monnaie. Celle-ci serait susceptible d'éliminer le désalignement du taux de change mais, dans la structure actuelle de conduite de la politique monétaire, cela conduirait à une forte hausse du taux d'intérêt, ce qui pourrait décourager la FBCF, compromettant ainsi la soutenabilité de la croissance de l'économie brésilienne.

Pour les postkeynésiens, les principales limites à la croissance résident donc dans la gestion de la politique monétaire et de change. Selon Oreiro (2011), la pensée qui guide l'équipe économique du gouvernement serait passée, à la fin de la décennie 2000-2010, d'une « indifférence optimiste » à l'égard de la survalorisation de la monnaie, à un « réalisme cynique ». Les tenants de l'« indifférence optimiste » estimaient que, dans un régime de change flottant, l'intensification des déséquilibres externes du fait de la baisse du taux de change réel conduirait, tôt ou tard, à un mouvement lent et graduel de dévalorisation de la monnaie du fait de la rareté croissante de devises sur le marché interne. Dans ce cadre, la perte de compétitivité de l'industrie serait un phénomène uniquement temporaire, résolu à moyen-terme par le fonctionnement du régime de change flottant. Le maintien de ce régime de change serait ainsi la condition nécessaire et suffisante pour que le Brésil s'affranchisse tant du risque d'une crise de change que du risque de désindustrialisation. Le « réalisme cynique » accepte l'idée d'une survalorisation de la monnaie mais estime que le coût d'un changement de politique de change serait trop élevé pour le gouvernement d'un point de vue politique du fait de la chute du salaire réel qu'il entraînerait. Ce point de vue est évidemment combattu par Oreiro, qui souligne la viabilité technique et les moindres effets négatifs sur le salaire réel d'une dévalorisation administrée de la monnaie, ainsi que les risques de la stratégie de « laisser au marché » l'ajustement requis du taux de change. Oreiro observe qu'une part non négligeable (environ 40%) de l'accumulation des réserves internationales entre 2003 et 2011 a été financée avec du capital de court-terme et des emprunts, ce qui permet de contester la prémisse du « réalisme cynique » selon laquelle ces réserves peuvent amortir les effets d'un arrêt brutal du financement externe (Oreiro, 2011, p. 4-5). Il est donc probable que le coût politique et économique de l'ajustement brutal par le marché soit bien supérieur à celui de l'ajustement graduel par un changement de la politique de change. Et cela d'autant plus si l'on fait le constat que la survalorisation de la monnaie est à la base du processus de désindustrialisation expérimenté par l'économie brésilienne depuis vingt-cinq ans.

3) La convention néo-développementaliste : un modèle macroéconomique du piège taux de change-taux d'intérêt

Bresser Pereira (2007a) entreprend un effort de définition d'une « macroéconomie de la stagnation » suite à la stabilisation des prix de 1994. Il présente, à partir d'une étude du problème fiscal et de trois prix macroéconomiques – le taux de change, le taux d'intérêt et le taux d'inflation – un système économique pervers mais doté d'une logique propre.

A partir du plan Real (1994) se configure un nouveau cadre macroéconomique dont les principaux traits ont été maintenus depuis lors. En prenant les trois prix macroéconomiques analysés comme critères de définition, Bresser Pereira identifie les caractéristiques suivantes : (1) faible taux d'inflation, (2) taux d'intérêt de court terme élevé (Selic), (3) taux de change faible (monnaie nationale valorisée). La politique macroéconomique, à son tour, a un caractère orthodoxe conventionnel, se caractérisant par, (a) le contrôle de la dette publique au travers d'une politique fiscale fondée sur des excédents primaires élevés ; (b) le contrôle de l'inflation au travers de taux d'intérêts de court terme élevés ; et, (c) l'absence d'une réelle politique de taux de change, bien que depuis juillet 2003, le gouvernement ait commencé à acheter des dollars pour empêcher que sa valeur en real continue à baisser. (Bresser Pereira, 2007a, p. 235-236).

Pour Bresser Pereira, la combinaison de ce cadre de prix macroéconomiques et de la politique monétaire conventionnelle a conduit aux résultats suivants pour la période 1994-2007 : (1) une semi-stagnation du revenu par habitant et des salaires, (2) un niveau élevé de chômage, (3) une charge fiscale élevée. Un choc structurel externe intervenu en 2002, à partir de la dépréciation du real causé par la crise et de l'augmentation du prix des biens exportés, a conduit au doublement des exportations brésiliennes, mais, à l'instar de ce qui est intervenu avec la stabilisation des prix de 1994, cette amélioration du cadre international n'a pas modifié le cadre général de faible croissance à long terme. D'autant plus que cette amélioration est considérée comme étant provisoire, et qu'il existe déjà des signes de réversion de ce cadre international à partir de 2003.

De fait, Bresser Pereira affirme que le cadre macroéconomique qui a prévalu depuis le plan Real peut être résumé par une équation macroéconomique ou par un modèle pervers, défini par des taux d'intérêt élevés et un faible taux de change des devises en real, qui rend non viable l'accumulation de capital et la reprise de la croissance économique durable. L'équation inverse, bénigne, est définie par des

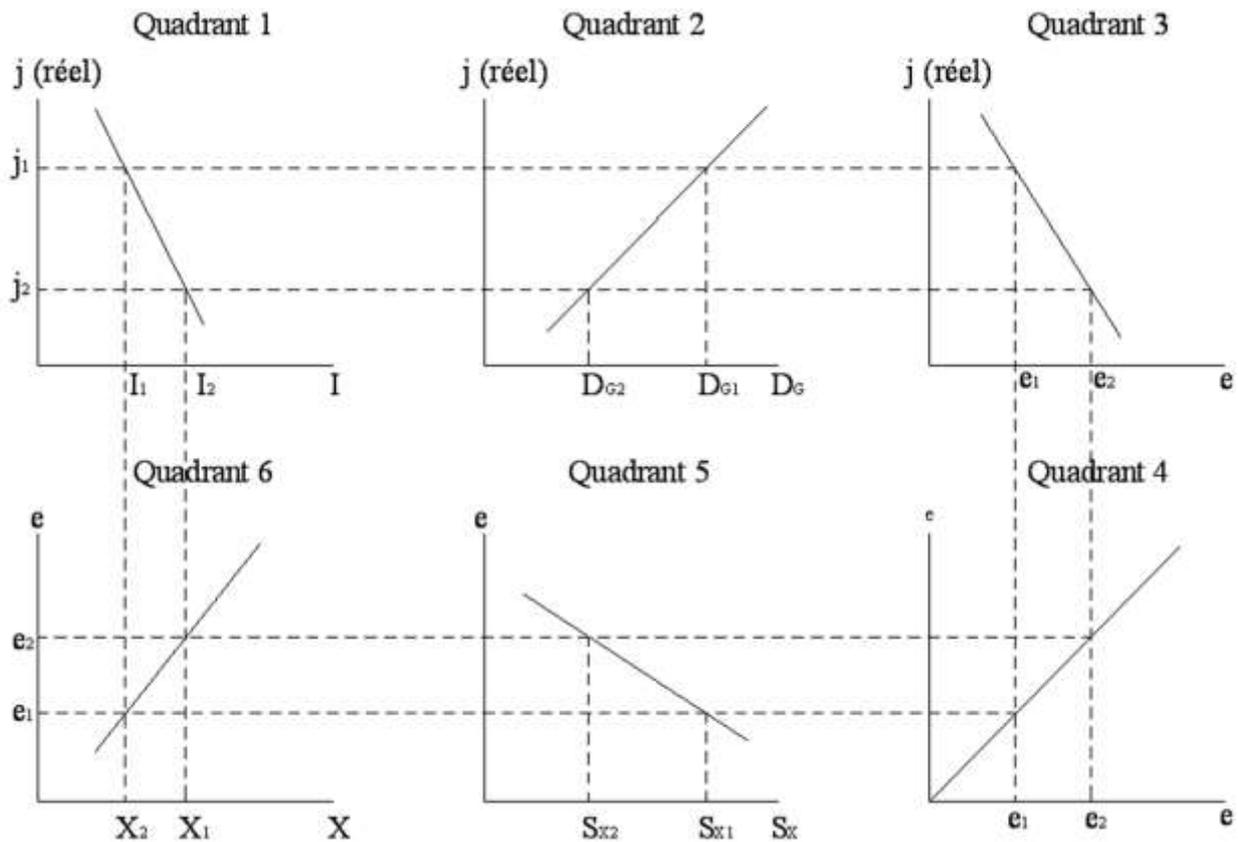
taux d'intérêts modérés et un taux de change relativement élevé (faible valeur de la monnaie considérée en devises). Une représentation à six quadrants est présentée par l'auteur. Elle cherche à capter l'essentiel du modèle macroéconomique brésilien post-1994 et le compare avec le modèle dit bénin des pays qui se développent.

Le modèle brésilien est défini par un taux d'intérêt élevé, j_1 , et par les points correspondants dans les autres graphiques, alors que le modèle bénin est défini par j_2 et par les points correspondants. Le quadrant 1 montre que du taux d'intérêt élevé, j_1 , résulte un investissement I_1 faible, étant donné la désincitation à l'innovation des entreprises, causée directement par le coût du capital et indirectement par la moindre consommation de biens durables et de constructions résidentielles. Il en résulte aussi une dépense publique élevée, D_{G1} , étant donné le niveau élevé de ce taux d'intérêt et le niveau également élevé de la dette publique (quadrant 2). Il contribue également à ce que le taux de change e_1 soit bas (cotation en real du dollar), c'est à dire que la monnaie se maintient appréciée du fait de l'arbitrage international en économies ouvertes : théorie de la parité découverte (quadrant 3).⁴⁰

Le quadrant 4 permet de passer le taux de change de l'abscisse à l'ordonnée. Le taux de change faible correspondant au taux d'intérêt élevé déterminera, à son tour, un déficit élevé du compte courant ou entrées d'épargne externe, S_{X1} (quadrant 5), et, en même temps, un niveau faible d'exportations, X_1 (quadrant 6). Enfin, ces exportations réduites, X_1 , désincitent également les investissements, I_1 .

⁴⁰ Bresser Pereira rappelle qu'il est important d'observer que ce n'est pas seulement ni principalement le taux d'intérêt élevé qui détermine le taux de change faible. La monnaie tend à être sur-appréciée principalement parce que le pays est victime de la « maladie hollandaise » et parce qu'il adopte une politique de croissance avec épargne externe. Ceci n'est pas ignoré dans le graphique, mais déterminé par la position de la courbe entre intérêt et change déplacée vers la droite : s'il n'existait pas cette tendance à la sur-appréciation du Real, la courbe du quadrant 3 serait plus à gauche, les mêmes taux d'intérêts correspondant à des taux de change supérieurs ou plus compétitifs.

Figure 1 : deux modèles macroéconomiques



Source : Bresser Pereira, 2007a, p. 240

Les relations représentées dans la figure peuvent également être présentées au travers des identités macroéconomiques classiques, en indiquant par des flèches les augmentations ou diminutions des variables. C'est une manière simplifiée de montrer la substitution de l'épargne interne par l'épargne externe.

Dans ce type d'économie, le produit national, Y , est :

$$Y = C + I + X - M - J_X$$

Avec C la consommation, I l'investissement, X les exportations, de services inclus, M l'importation, services inclus, et J_X les intérêts et dividendes payés à l'extérieur. Étant donné l'endettement externe élevé, tant financier que patrimonial, les intérêts et dividendes payés à l'extérieur sont élevés et le rapport intérêts et dividendes payés à l'extérieur/exportation est élevé, obligeant le pays à réaliser un excédent commercial ou de transactions réelles (qui incluent les services) élevé – un excédent commercial suffisamment élevé pour correspondre approximativement à J_X et, ainsi, éviter les déficits

explosifs en compte courant.

$$J_X \approx (X - M)$$

Cependant, comme la monnaie nationale tend à être apprécié, sauf après les crises de balance des paiements, qu'elles soient dues à une politique de croissance avec épargne externe ou au taux d'intérêt interne élevé qui attire les capitaux spéculatifs, **cet excédent commercial nécessaire n'est normalement pas atteint, d'où la nécessité du recours à l'épargne externe, S_X** . Ainsi :

$$S_X > 0$$

Cependant, le fait que le pays reçoive de l'épargne externe ou ait un déficit courant ne signifie pas que l'investissement augmentera. C'est la controverse avec Pastore. Cela dépendra du taux de substitution de l'épargne interne par l'épargne externe, qui correspond à l'équation 5 du modèle cité :

$$z = \delta S_i / \delta S_X$$

Il s'agit, par conséquent, de savoir quelle sera la valeur relative des deux variations. Cela dépendra des effets du taux de change du côté de l'offre et de la demande. Du côté de l'offre agrégée, la monnaie valorisée fait pression à la hausse des salaires et de la consommation interne, réduisant l'épargne interne, $\downarrow S_i$, alors que, du côté de la demande, la diminution des exportations et la hausse des importations augmentent l'épargne externe, $\uparrow S_X$.

$$\downarrow S_i = Y - C \uparrow$$

$$\uparrow S_X = X \downarrow - M \uparrow - J_X$$

Dans ces circonstances, le comportement de l'investissement dépendra, selon Bresser Pereira, du taux de substitution de l'épargne interne par l'épargne externe. Au Brésil sur la période 1993 – 1999, ce taux fut de 72%, et moins d'un tiers des emprunts et investissements directs étrangers se transforma en investissement, le reste ayant résulté en consommation supérieure. Cette hausse de la consommation, dans un contexte où les capitaux externes se substituent aux capitaux générés en interne, est source d'obligations futures pour le pays en relation au reste du monde.

Il faut signaler que la part de l'appréciation de la monnaie nationale qui ne dérive pas de la « maladie hollandaise » tend à se perpétuer jusqu'à l'avènement d'une crise de balance des paiement dès lors que la politique de croissance avec épargne externe ou avec déficit en compte courant maintient la monnaie artificiellement valorisée.

Dans ce cas : « *La crise de change, ne tarde pas. L'économie brésilienne en a connu une en 1998, une autre en 2002 et, si le taux de change se maintient aux niveaux réels actuels, elle en connaîtra une autre d'ici à quelques temps.* » (Bresser Pereira, 2007a, p. 243).

Le piège des taux d'intérêt et du taux de change est alors précisé par Bresser Pereira. Il tient à l'incapacité des autorités monétaires de réaliser des réductions consistantes du taux d'intérêt, et d'empêcher l'appréciation du real. Il en résulte ce qui est communément appelé le « piège du taux de change et du taux d'intérêt ». Le fait que le seul taux d'intérêt de court terme fluctue entre 8 et 17% en termes réels, alors que le niveau de fluctuation est quatre à cinq fois inférieur dans les autres pays, constitue en soi un piège selon l'auteur. Ce niveau normal du taux d'intérêt est difficilement révisable à la baisse sans que des craintes de reprise d'un processus inflationniste se développent. Le taux d'intérêt de base constitue le *benchmark* des décisions d'investissement, ce niveau élevé les réduisant d'autant. L'analyse du piège en question est menée en deux temps. Elle se focalise d'abord sur le taux d'intérêt, et, ensuite, sur le taux de change.

En considérant le taux d'intérêt, la manière la plus simple d'expliquer le piège est de rappeler que la Banque Centrale utilise dans son modèle de cibles d'inflation un taux d'intérêt d'équilibre de 9% en termes réels. L'acceptation de ce taux comme valeur d'équilibre signifie pour Bresser Pereira que les autorités monétaires ne pourront réduire le taux d'intérêt de court terme sous ce niveau, sauf pour de très courtes périodes, dès lors qu'à partir de ce point l'inflation s'accélère. Ceci est un piège que la Banque Centrale s'auto-impose, révélant sa faible disposition à baisser le taux d'intérêt. Le mécanisme de base par lequel opère ce piège du taux d'intérêt est le suivant : dès que la Banque Centrale commence un processus de réduction du taux d'intérêt, le taux de change s'apprécie (la monnaie nationale se dévalorise) et les altérations de prix relatifs qui en résultent, avec l'augmentation des prix des biens commercialisables, provoquent une hausse de l'inflation. Ceci constitue une menace pour la politique de cibles d'inflation. La Banque Centrale réagit en augmentant à nouveau le taux d'intérêt. Ainsi, paradoxalement, une inflation du côté de l'offre est combattue par une politique qui vise la contraction de la demande. Ainsi, l'économie brésilienne se caractérise par le « vol de la poule » : des vols courts, par lesquels à peine commence la croissance, elle est immédiatement paralysée.

Le piège du taux de change est plus létal encore que celui du taux d'intérêt car il se finit facilement en crise de balance des paiements, alors que le second peut se terminer en crise à dominante fiscale, bien que son occurrence soit difficile. Bresser Pereira propose tout d'abord de penser ce piège sans considérer l'inflation. Le taux de change déprécié dû à la maladie hollandaise, à la politique économique de croissance avec épargne externe et à la politique de taux d'intérêts élevés réduit les

exportations et augmente les importations. Les indices d'endettement externe du pays se détériorent et subitement les créanciers décident de suspendre le refinancement de la dette externe, comme en 1998 et en 2002. La crise de balance des paiements est alors inévitable.

Pour avoir le piège complet, il faut joindre les deux taux. On commence par la décision de la Banque Centrale de baisser le taux d'intérêt en réponse à un ralentissement de l'économie. La réponse de la demande agrégée à cette baisse est lente, alors que celle du taux de change est beaucoup plus rapide. La hausse du dollar a un coût : le renchérissement des biens commercialisables. L'inflation s'accroît, de façon momentanée. Seulement la Banque Centrale du Brésil ne le pense pas ainsi ; la politique de cibles d'inflation ne se déverrouille pas pour ce type de problèmes. Elle perçoit l'élévation des prix causée par la dévalorisation de la monnaie nationale comme une menace pour la cible d'inflation et ne prend pas en compte qu'il s'agit d'une « bulle » inflationniste qui se résoudra immédiatement.

Les analyses des restrictions macroéconomiques à la croissance de l'économie brésilienne s'accordent sur les déséquilibres externes comme source principale. Pour autant il ne s'agit pas d'une interprétation renouvelée de la dépendance des pays périphériques, à part en matière de doctrine de politique économique pour Bresser Pereira. Les limites à la croissance s'établissent au sein du système de la politique économique brésilienne.

La politique fiscale et l'insuffisance d'épargne est en première ligne pour les néo-classiques. Pour les postkeynésiens, c'est la politique de change et l'indifférence à l'égard de la valorisation du real qui est en cause, dans le cadre d'une politique monétaire trop restrictive et peu efficace. La prise en compte explicite des exportations nettes de revenus par Bresser Pereira lui permet de mettre en évidence que le solde commercial positif a pour fonction essentielle de limiter les déficits en compte-courant.

B. Le débat sur la nature du régime d'accumulation et du régime de croissance

On présente dans cette section, une fois établi l'état des lieux du débat sur les limites à la croissance de l'économie brésilienne, une première caractérisation des controverses relatives à la nature du régime de croissance et d'accumulation de l'économie brésilienne. Il s'agit en premier lieu d'une présentation descriptive du régime de croissance sur la période 1995-2009 d'après les travaux d'Amitrano (2010), qui souligne les différences de temporalité dans les restrictions à la croissance économique. La récente accélération de la croissance se heurte à la restriction de la balance des

paiements à moyen-long terme.

On montre alors que le débat à partir des modèles économétriques postkeynésiens de régime de croissance, qui permettent d'identifier si un régime de croissance est tiré par les profits ou par les salaires, prend une dimension normative à partir du diagnostic que permet cette caractérisation quant à la nature bénéfique ou non d'une dévaluation sur la croissance économique.

1) La caractérisation du régime de croissance en termes de régime de productivité et de régime de demande

Dans la tradition kaldorienne, l'analyse d'Amitrano (2010) commence par établir les principaux faits stylisés de l'économie brésilienne sur la période retenue, après le plan Real. Ceux -ci sont regroupés dans un tableau que nous reproduisons.

Tableau 3 : Les principaux faits stylisés de l'économie brésilienne entre 1995 et 2009.

Variables	Période			
	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2009
Croissance (%)	2,5	2,1	3,5	3,6
Volatilité de la croissance	6,5	1,1	0	1,7
Inflation – IPCA (%)	9,4	8,8	6,5	5
DLSP – Dette Nette du Secteur Public (% PIB)	31,1	47,7	49,1	42,7
NFSP – primaire (% PIB) Nécessités de Financement	-0,2	3,3	3,6	3
Selic (taux d'intérêt directeur) réel (IPCA)	20,9	13,4	10,2	7,1
Taux de change réel effectif - INPC	74,6	115,3	107,4	90,5
Solde de la balance des paiements	1427	-1619	11407	45701
Taux d'investissement (% PIB)	18,7	15,9	16,1	17,6
Consommation domestique (%)	2,9	1,9	3	5,2
Productivité	18556	17590	17819	18995
Déphasage -écart technologique	3,8	4,4	4,6	4,5

Source : Amitrano (2010), p. 60.

D'une manière générale, Amitrano retient qu'un régime de croissance décrit le processus de génération du revenu national et est composé de deux éléments principaux qui se renforcent mutuellement : un régime de demande, associé aux composantes de la demande agrégée, et un régime de productivité associé au progrès technique (mais pas uniquement, comme on le verra pour le cas de l'agriculture, où la frontière agricole et le déplacement des productions sur le sol joue également un rôle).

Quant au régime de demande, dans la tradition postkeynésienne, la trajectoire de la demande agrégée est le principal élément qui conditionne le régime de croissance. Elle initie le processus d'expansion et viabilise, par le biais des économies d'échelle dynamiques, le progrès technique. La consommation des ménages est le principal composant de la demande agrégée. Cette consommation dépend surtout des conditions de crédit et de la distribution personnelle et fonctionnelle du revenu. L'investissement dépend, en premier lieu, de la comparaison entre le taux de rendement escompté du projet et le taux d'intérêt, mais aussi d'autres facteurs tels que les anticipations quant à l'avenir de l'économie ou encore le degré d'endettement des entreprises. Les exportations nettes dépendent du taux de change réel, des élasticités-prix et revenu des exportations et des importations, et des revenus du reste du monde et intérieurs. Les dépenses du gouvernement sont généralement considérées comme discrétionnaires : elles dépendent de décisions autonomes de chaque gouvernement. Sur cette base analytique, les faits stylisés suivants peuvent être mis en avant en suivant le travail d'Amitrano (2010).

L'année 1995 marque l'entrée dans une nouvelle ère pour la société brésilienne. Les mesures de politique économique associées à la mise en œuvre du Plan Real sont essentielles à la compréhension de la dynamique économique de la deuxième moitié de la décennie. Deux faits semblent centraux : l'accélération et l'approfondissement de l'ouverture commerciale et le début de la libéralisation financière. Les impacts sur l'économie brésilienne sont profonds. Le Real excessivement apprécié et la réduction rapide des tarifs d'importation ont, d'un côté, contribué au contrôle de l'inflation, et d'un autre, promu une restructuration productive nuisible pour l'industrie brésilienne. L'ensemble de ces facteurs a impacté les éléments constitutifs du régime de croissance économique brésilien – le régime de demande et le régime de productivité.

De 1995 à 2002, la faiblesse de la croissance de l'économie brésilienne (à peine supérieure à 2% en moyenne annuelle sur la période) résulte de la faible augmentation de la consommation des ménages et de l'expansion faible et instable de l'investissement. De 1995 à 1998, la croissance du pouvoir d'achat des salaires et la légère amélioration de la distribution du revenu ont augmenté la

consommation des ménages, alors que la réduction de l'incertitude macroéconomique a permis l'expansion de l'investissement. Cet investissement s'est composé majoritairement et de manière croissante de machines et d'équipements importés. La faible croissance du marché interne et la plus grande ouverture de l'économie ont conduit les producteurs brésiliens à rechercher des débouchés pour leurs produits sur le marché externe. La forte valorisation de la monnaie a limité l'expansion des exportations et facilité la croissance des importations. Quant aux dépenses publiques, leur expansion modeste reflète l'utilisation de la politique fiscale comme élément auxiliaire de la politique de stabilisation des prix.

Au cours des quatre années suivantes (1999–2002), les exportations nettes augmentent significativement et deviennent le principal composant de la demande dans l'expansion du produit. Cette nouvelle dynamique des exportations est due principalement au changement de régime de change conduisant à la dévalorisation du Real au cours de ces trois années, mais aussi à la forte accélération du rythme d'augmentation du *quantum* exporté de produits de base et semi-manufacturés à partir de 2000, suivie par celle des prix internationaux des *commodities* depuis 2002. Sur la période, l'expansion de la consommation des ménages est modeste. La distribution personnelle du revenu est peu modifiée, et la mauvaise performance du marché du travail induit une réduction du salaire moyen réel et une baisse de l'emploi. La période est marquée par une certaine instabilité macroéconomique. L'environnement financier international instable en 2001-2002, et la perspective de l'accès du Parti des Travailleurs au gouvernement furent responsables de la forte dévalorisation du taux de change de 2002. Par ailleurs, la crise énergétique interne (« *apagão* ») ou « grande extinction » de 2001, révéla les carences de l'investissement public dans le secteur et provoqua un choc d'offre négatif dans l'économie brésilienne. Reflet de l'instabilité de l'environnement macroéconomique et en fonction de la politique macroéconomique relativement restrictive - avec l'instauration des cibles d'inflation et des objectifs d'excédent primaire du budget - les investissements subirent un fort recul, la formation brut de capital fixe chutant en moyenne de 4,3% par an sur la période 1999-2002. La consommation du gouvernement augmenta de 2% par an en moyenne, toujours sur la même période, malgré l'augmentation de l'excédent primaire du budget.

Certains considèrent qu'un nouveau régime de croissance se met en place à partir du milieu de l'année 2003 avec une reprise de la demande interne, impulsée initialement par l'augmentation des exportations. L'augmentation de la consommation des ménages est un élément important. Trois facteurs explicatifs sont avancés par Amitrano (2010). Le premier tient à l'articulation entre les programmes de transfert de revenu, l'augmentation du salaire minimum et la modalité opératoire du système de sécurité social brésilien. En deuxième lieu, la consommation des ménages a été impulsée

par la forte expansion du crédit aux personnes physiques avec la création du crédit consigné (*credito consignado*).⁴¹ Cette expansion du crédit est associée à une réduction significative du taux d'intérêt réel. Enfin le marché du travail a réagi vigoureusement à la hausse de l'activité par une croissance de l'emploi et des salaires réels. Le degré d'informalité de l'emploi s'est par ailleurs réduit. L'expansion a en outre été dirigée, de façon plus importante encore, par la formation brute de capital fixe, dont l'augmentation a résulté de trois facteurs : la plus grande utilisation de la capacité productive (effet accélérateur) ; l'amélioration des prix relatifs des biens de capital ; la réduction des taux d'intérêts réels. Ce nouveau régime de croissance prend forme dans un contexte de maintien du taux d'inflation à un niveau relativement faible, du fait de l'impact exercé par la politique monétaire sur le taux de change, et de celui-ci sur l'inflation. Pour Amitrano : « *il y a eu dans la période récente [2003–2009] une augmentation des divers composants de la demande agrégée, surtout de la consommation et de l'investissement, en conséquence, principalement, de l'amélioration de la distribution du revenu, de l'augmentation du crédit et de la rentabilité supérieure des investissements productifs, ce qui a accru le taux de croissance du produit de moyen terme* » (Amitrano, 2010, p. 68).

Le régime de productivité est une notion qui cherche à saisir l'impact des formes spécifiques d'organisation des processus productifs et d'innovation d'un côté, et de l'extension des marchés de l'autre, sur l'évolution de la productivité. Bien que la productivité industrielle se soit accrue de manière continue depuis 1995 au Brésil, la productivité de l'économie nationale, après un long déclin, recommence à croître à partir de 2003.

La croissance relativement forte de la productivité industrielle au cours de la deuxième moitié de la décennie 1990 résulte à la fois de l'augmentation relative des dépenses en machines et équipements de l'industrie et de la reformulation des stratégies des entreprises industrielles pour faire face à la concurrence accrue sur le marché des produits, ce qui s'est traduit principalement par la suppression de postes de travail. Les mauvaises performances de la productivité globale sur la période 1995-2002 semblent découler de la faible croissance économique (loi de Kaldor-Verdoorn). Un autre élément tient à l'évolution de la production industrielle : les mauvaises performances des secteurs industriels de haute et de moyenne-haute intensité technologique entre 1995 et 2001 et des entreprises

⁴¹ Le crédit ou emprunt consigné est un emprunt à paiement indirect, dont les mensualités sont prélevées directement sur la fiche de paye de la personne physique. La nouvelle réglementation introduite en 2003 visait à accroître la sécurité juridique de cette modalité de crédit et à stimuler ainsi l'économie brésilienne. La réduction du risque de défaut devait participer à la réduction des taux d'intérêt.

productrices de biens de capital et de biens durables ont limité les décisions d'investissement. Or ces secteurs sont généralement diffuseurs de progrès technique. La dynamique du secteur des services a également marqué l'évolution de la productivité globale, puisque les services rendus aux entreprises, ainsi que ceux d'informatique et de télécommunication qui constituent les activités de services intensifs en connaissance, ont pratiquement stagné entre 1998 et 2001.

A partir de 2003, de nouveaux événements permettent de comprendre l'inversion de tendance de la productivité globale de l'économie. Les incertitudes de l'environnement macroéconomique se réduisant progressivement après l'élection présidentielle de 2002, des modifications sont apportées à l'agenda des politiques publiques dans la sphère microéconomique. Ces modifications se caractérisent par l'utilisation simultanée de politiques de développement de nature distincte. Alors que l'agenda microéconomique libéral de la période précédente est maintenu – baisse des tarifs d'importation, réduction des asymétries d'information et constitution d'un environnement des affaires favorable – une nouvelle politique de développement est mise en place : la Politique Industrielle, Technologique et de Commerce Extérieur (PITCE, *Politica Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior*). Elle sera reformulée en 2008 et devient la Politique de Développement Productif (PDP, *Politica de Desenvolvimento Produtivo*). Ces politiques de développement reposent sur des exemptions fiscales pour l'acquisition de machines et d'équipements, principalement celles destinées à l'exportation et à l'innovation ; sur l'octroi de crédit au secteur productif par les Banques publiques et certaines agences fédérales. Les ressources orientées vers la Recherche-Développement sont également accrues. Deux autres éléments peuvent avoir contribué à accroître la productivité globale : l'augmentation de l'investissement public et la hausse des dépenses totales (publiques et privées) en infrastructure. Les dépenses en capital du secteur public reprennent une trajectoire de croissance modérée à partir de 2004 et s'accroissent fortement en 2008 et 2009, et cela aussi bien dans l'administration publique que dans les entreprises de l'État fédéral. Les dépenses en infrastructures doublent entre 2003 et 2008, bien qu'elles demeurent insuffisantes pour les nécessités du pays.

Ainsi, pour Amitrano : « *la stratégie de politique économique adoptée récemment a dû contribuer à la hausse de l'efficacité et de la productivité des entreprises, soit en fonction des initiatives gouvernementales dans le cadre de la PITCE et de la PDP, soit en conséquence de la croissance économique supérieure favorisée par les politiques macroéconomiques et de distribution du revenu (Loi de Kaldor-Verdoorn)* » (Amitrano, 2010, p. 73).

Ainsi, entre 2003 et 2009, la production des branches d'intensité technologique élevée et

moyennement élevée s'est accrue fortement, et bien plus rapidement que celle des segments d'intensité technologique faible, moyennement faible, et que la moyenne de l'industrie. La croissance des secteurs producteurs de biens de capital et de biens de consommation durables a été plus intense que celle des biens intermédiaires et des biens semi et non durables. Dans le secteur tertiaire, les segments intensifs en connaissance ont manifesté une hausse sensible de leur part dans l'emploi total du secteur entre 2002 et 2007, constituant probablement un facteur favorable à la hausse de la productivité globale de l'économie. La réduction du degré d'informalité qui a correspondu, au moins partiellement, à ces dynamiques sectorielles, a également pu jouer un rôle dans les gains de productivité globale. Ces gains de productivité ont augmenté le taux de croissance du produit de moyen terme.

Il faut néanmoins considérer que cette hausse de la productivité a été réalisée essentiellement par le biais de crédits bonifiés et de réduction de charges fiscales. La politique fiscale, on l'a vu, est mise en cause par les néo-classiques comme la limite principale à la croissance de l'économie brésilienne. Cette interprétation d'une épargne (publique) insuffisante ne tient pas compte du fait que celle-ci est en fait, au niveau des excédents primaires du budget, positive, et qu'elle ne devient insignifiante qu'une fois déduite de la charge des intérêts de la dette publique. On aborde ce problème plus loin avec les études régulationnistes.

On retient pour l'instant que le nouveau régime de demande et le nouveau régime de productivité sont interprétés par de nombreux auteurs comme le passage à un nouveau régime de croissance économique, à des taux plus élevés et plus stables. Cette stabilité, notable sur la période 2003-2006, semble à nouveau réduite sur la période 2007-2009 (voir le tableau 3, p. 114).

Cette analyse du processus de changement structurel des régimes de demande et de productivité, qui composent le régime de croissance de l'économie brésilienne, n'épuise toutefois pas la question du rôle des exportations dans le passage à ce nouveau régime de croissance.

En matière d'articulation entre secteur externe et croissance économique, la hausse de la demande externe et sa contribution supérieure à la croissance dans la période récente pourraient suggérer le passage à un régime de croissance de type tiré par les exportations. Toutefois, la principale contribution du secteur externe sur la période 1999-2006 est associée à une diminution temporaire de la contrainte externe, en particulier quant à la liquidité internationale, dans une économie qui devint progressivement dirigée par la demande domestique.

Au cours de la période 1995-2009, le solde de la balance des paiements et sa composition ont connu

des modifications importantes. Les déficits croissants du compte-courant dans la deuxième moitié des années 1990, en approchant de 5% du PIB, ont précipité la crise de change de 1998 et le changement de régime de change. La dévalorisation du real qui a suivi, dans un contexte international favorable aux exportations brésiliennes, produit des effets positifs sur la balance commerciale qui retrouve un solde positif à partir de 2001. Ce solde s'accroît jusqu'en 2006 malgré la forte valorisation du real. Dans le même temps, les entrées d'investissements de portefeuille et d'investissements directs étrangers demeurent importantes. Ces soldes commerciaux et financiers positifs permettent, selon une opinion très courante partagée par Amitrano, une stratégie de « blindage » ou de protection de l'économie brésilienne par le biais de l'acquisition de réserves internationales, qui correspond également à une tentative de maîtrise de l'appréciation réelle du real. Ces réserves ont permis de traverser relativement sereinement la crise financière internationale la plus récente.

Pourtant, l'évolution de la balance des paiements fournit des signes de danger relativement à l'insertion internationale à long terme. Si la production industrielle d'intensité technologique élevée et moyennement élevée s'est accrue, elle n'est pas suffisante pour faire face à l'absorption domestique de ces produits, en très forte croissance. Le déficit commercial de ces branches est croissant depuis 2005, du fait de l'élasticité-revenu élevé des importations du Brésil, laquelle dépend de la composition sectorielle de la production et des modèles de consommation nationaux. Il en résulte un problème pour l'équilibre à long terme de la balance des paiements, lequel dépend fondamentalement du rapport entre les exportations et l'élasticité-revenu des importations, bien plus que des flux de capitaux : *« Ainsi, bien que, à moyen terme, le Brésil ait la possibilité de croître à des taux plus élevés, à long terme son rythme d'expansion pourra revenir à des niveaux inférieurs. »*

En ce sens, le nouveau régime de croissance paraît avoir comme l'une de ses caractéristiques centrales un relâchement seulement temporaire de la contrainte externe, consécutif tant du fait de l'augmentation des prix et du quantum des commodities brésiliennes vendues sur le marché international, que de l'énorme afflux de ressources provenant de l'extérieur. A long terme cependant, il est probable que le rythme d'expansion de l'économie brésilienne soit limité par le taux de croissance qui maintienne en équilibre la balance des paiements. » (Amitrano, 2010, pp. 78-79).

2) La caractérisation économétrique du régime de croissance : le secteur externe comme clé de voute et le rôle pivot du taux de change

Dans les modèles de croissance postkeynésiens, la demande agrégée détermine le revenu, nominal et réel, puisque cette variable dispose d'une influence sur le développement des ressources productives. Ces modèles considèrent encore l'influence de la distribution du revenu sur le taux de croissance, c'est à dire les effets qu'exercent des changements de participation des salaires et des profits dans le revenu national sur les différents composants de la demande agrégée, et surtout la consommation et l'investissement. A partir de la relation entre croissance et distribution du revenu il est possible d'identifier des régimes de croissance économique. Si la demande agrégée répond positivement à une hausse de participation des profits dans le revenu, l'économie est caractérisée par un régime de croissance (et d'accumulation) basé sur les profits ou tiré par les profits. A l'inverse, si la demande agrégée réagit négativement à une hausse de participation des profits dans le revenu, le régime de croissance économique est caractérisé comme tiré par les salaires ou basé sur les salaires.

Selon Araújo et Gala (2012) : « *cette discussion est aujourd'hui d'une extrême importance pour le Brésil dans la mesure où sont débattus les effets expansionnistes et de contraction des dévalorisations de la monnaie. [...] Pour que le change [compétitif] exerce ses effets bénéfiques sur la dynamique d'exportation et d'accumulation du capital, le régime de croissance observé dans le pays doit suivre un modèle de type ' tiré par les profits ' . Dit autrement, des taux de change compétitifs doivent produire des taux de profits supérieurs stimulant l'investissement agrégé* » (Araújo et Gala, 2012, p. 41).

Cette problématique engage au Brésil une analyse en économie ouverte qui spécifie le rôle du taux de change. Le modèle de Uemura est la base du raisonnement de plusieurs travaux récents qui ont cherché à caractériser le régime de croissance (et d'accumulation) de l'économie brésilienne. (Bruno, 2008b ; Bruno, 2012 ; Araújo et Gala, 2012). Ces travaux sont des bases d'une analyse régulationniste et de son dialogue avec les postkeynésiens. On présente dans un premier point les modalités économétriques de détermination de la nature d'un régime de croissance dans le cadre de ce modèle. Dans un second point, les résultats d'études appliquées sont présentés, ainsi que la discussion normative qui en découle.

a. Spécifications du modèle Boyer-Bowles et Uemura

Avant de présenter les spécifications qui permettent de déterminer la nature d'un régime de croissance, on présente le modèle Boyer-Bowles et Uemura qui établit les relations existantes entre le taux de profit macroéconomique et ses déterminants, et sur cette base, les déterminants du taux d'accumulation de capital fixe (FBCF).

Ce modèle prend pour prémisse que la recherche de profit est la force motrice dans les économies capitalistes. Le taux de profit est donc une variable-clé dans les analyses de régimes d'accumulation du capital et dans les modèles de croissance économique. Dans les approches néo-structuralistes proposées par Uemura, Boyer et Bowles, il est un des principaux déterminants de long terme du taux d'accumulation et du rythme de croissance économique.

Le taux de profit et ses composants sont mis en relation de la manière suivante. Une formule de base pour le calcul du taux de profit moyen, également appelé profit macroéconomique, est dérivée des comptes nationaux de la manière suivante :

Soit : $r = \Pi/K \cdot P_Y/P_K$

$$r = (\Pi/Y) \cdot (Y/Y_{\text{pot}}) \cdot (Y_{\text{pot}}/K) \cdot (P_Y/P_K)$$

Avec : Π = profit brut macroéconomique ; Y = PIB ; Y_{pot} = PIB potentiel ; K = stock de capital fixe productif (machines et équipements plus constructions non résidentielles) ; P_K = prix des biens de capital ou indice des prix implicite de la formation brute de capital fixe (FBCF) et P_Y = prix du produit final ou indice des prix implicite du PIB. En substituant les raisons-composants par des lettres grecques minuscules :

$$r = \pi \cdot u \cdot \beta \cdot p$$

Le taux de profit r apparaît comme fonction de la part des profits (*profit-share*) π , du taux d'utilisation de la capacité productive installée u , du rapport produit potentiel/stock de capital fixe productif β et du rapport entre prix du produit et prix du capital p . Si on considère que $\pi = (1 - w/PR_L) = 1 - w^s$, où w est le salaire moyen réel et PR_L est la productivité du travail, alors w^s est la part salariale (*wage-share*) dans le PIB. En conséquence, $r = (1 - w^s) \cdot u \cdot \beta \cdot p = \pi \cdot u \cdot \beta \cdot p$.

Le taux d'accumulation est déterminé de la façon suivante. Le taux d'accumulation du capital, donné par la croissance du stock de capital fixe, peut être formulé de manière à expliciter ses interdépendances avec le taux de profit et avec la proportion investie du profit des entreprises. Celui-ci dépend à son tour non seulement du niveau mais aussi de la composition de l'épargne des entreprises. Une part des profits est distribuée aux propriétaires du capital et elle peut soit être consommée ou augmenter l'épargne des ménages. Une autre part, les profits retenus ou non distribués, composera l'épargne des entreprises. Toutefois, dans un environnement macroéconomique caractérisé par l'existence d'une multitude de produits et services financiers alternatifs à l'allocation directement productive des capitaux, la totalité de l'épargne des entreprises ne se destine pas nécessairement à la FBCF.

Une formule de base pour analyser les déterminants du taux d'accumulation de capital fixe peut être obtenue de la manière suivante : soit $g = \dot{K} = I/K$, où I et K sont, respectivement, l'investissement et le stock de capital fixe productif. Si on divise le taux d'accumulation g par le taux de profit r on obtiendra la proportion du profit moyen ou macroéconomique qui est effectivement investie, c'est à dire, allouée en actifs fixes : $g/r = (I/K)/(I/K) = I/\Pi$. On peut alors écrire g comme fonction, d'une part, de la proportion d'épargne des entreprises qui a effectivement financé les dépenses en FBCF γ et, d'autre part, du taux de profit r . On a alors $g = (I/\Pi) \cdot r = (I/\Pi) \cdot PR_K [1 - rw/PR_L]$. Si on considère la proportion investie du profit moyen ou macroéconomique $\gamma = I/\Pi$ et que le terme $[1 - rw/PR_L]$ correspond à la part des profits π , le taux d'accumulation de capital fixe sera donné par :

$$g = \gamma \cdot PR_K \cdot \pi$$

ou par :

$$g = \gamma \cdot r$$

En taux de croissance on a : $g = \gamma + PR_K + \pi$

Ces équations montrent que la propension moyenne à investir le profit macroéconomique, la productivité du capital et la distribution de la valeur ajoutée en faveur des profits déterminent le rythme d'accumulation du capital fixe productif. En situations normales pour une économie capitaliste industrialisée, les taux de profit et d'accumulation doivent partager une tendance d'évolution commune, dès lors que la rentabilité élevée du capital, ou l'augmentation de la part des profits, conduit à une augmentation du taux d'accumulation du capital fixe. L'équation $g = \gamma \cdot r$ permet de percevoir

que l'influence du taux moyen de profit sur le taux d'accumulation de capital fixe est médiatisée par la proportion à investir les profits.

A partir de ces spécifications de base, sur lesquelles on reviendra également dans la sous-section suivante, la version que propose Uemura (2000) du modèle de Bowles et Boyer établit que la dynamique d'accumulation du capital est dirigée par le comportement de l'investissement. Dans le cadre d'une vision kaleckienne, sous conditions oligopolistiques, l'investissement réagit aux changements du taux de profit et de l'utilisation de la capacité.

Une fonction d'accumulation de capital peut être définie de la manière suivante :

$$I/K = g_0 + g_r r + g_u u \quad (1)$$

I est le taux réel d'investissement ; r est le taux de profit brut, c'est à dire incluant la dépréciation du stock de capital. Ce taux d'accumulation du capital (I/K) est influencé par trois facteurs principaux :

- a) le coefficient (g_0) qui capte les influences de l'environnement macroéconomique sur les décisions d'investissement ⁴² ;
- b) la sensibilité du taux d'accumulation au taux de profit brut (g_r) joue un rôle actif et varie avec les changements d'anticipation dans le processus d'accumulation du capital ;
- c) la réponse du taux d'accumulation du capital à l'évolution de la capacité installée (g_u) peut être appréhendée comme un mécanisme d'ajustement pour adapter l'offre aux conditions oligopolistes de production.

On considère une fonction d'épargne kaldorienne (Kaldor, 1978) telle que la suivante :

$$S = s_w W + s_r \Pi \quad (2)$$

où s_w est le taux d'épargne provenant des salaires ; W la masse salariale ; s_r le taux d'épargne provenant des profits ; Π la masse des profits.

⁴² Bruno (2012) précise que « la vigueur d'un mode de régulation déterminé s'exprime dans l'existence de facteurs institutionnels qui composent la structure macro-sociale où le processus d'accumulation du capital se développe. [...] les anticipations d'investissement ne réagissent pas à des facteurs uniquement subjectifs, puisque le mode de régulation en vigueur fournit la structure institutionnelle et organisationnelle dans laquelle les décisions sont prises en pratique » (Bruno, 2012, p. 4)

On respecte l'hypothèse de Kaldor selon laquelle la propension marginale à épargner des capitalistes est supérieure à celle des travailleurs, $s_r > s_w$.

La fonction d'exportations nettes NEX est spécifiée de la manière suivante :

$$NEX = \alpha_0 + \alpha_1 \cdot \pi_{-1} + \alpha_2 \cdot u_{-1} + \alpha_3 \cdot e_{-1} \quad (3)$$

où π_{-1} , u_{-1} et e_{-1} sont respectivement, la part des profits, le taux d'utilisation de la capacité productive de l'économie et le logarithme naturel du taux de change réel.

Une fonction d'excès de demande agrégée (ED) est obtenue à partir des fonctions d'épargne et d'investissement. En normalisant ED par le stock de capital nominal, $P_K \cdot K$, on obtient :

$$ED = (I/K) + (P_Y \cdot S + G - T + NEX) / P_K \cdot K$$

La fonction d'excès de demande agrégée peut aussi être écrite comme fonction de la part des profits bruts dans le produit et du niveau d'utilisation de la capacité (u).

$$ED = g_0 + g_r r + g_u u - (s_w W + s_r \Pi) \cdot (P_Y / P_K \cdot K) + (G - T + NEX) / P_K \cdot K$$

$$ED = g_0 + g_r \pi \cdot u \cdot \sigma \cdot p + g_u u - s_w \cdot (1 - \pi) u \cdot \sigma \cdot p - s_r \pi \cdot u \cdot \sigma \cdot p + (G - T + NEX) / P_K \cdot K \quad (4)$$

La condition d'équilibre macroéconomique peut être écrite de manière à égaliser la demande d'investissement à l'épargne agrégée, soit, $ED = 0$. Dans ce contexte, l'investissement détermine l'épargne.

On peut obtenir les dérivées partielles suivantes, qui sont fondamentales pour identifier les modèles de croissance économique :

$$ED\pi = - (s_r - s_w - g_r) \cdot u \cdot \sigma \cdot p + [\delta (NEX / P_K \cdot K) / \delta \pi] \quad (5)$$

$$Edu = g_r \pi \cdot u \cdot \sigma \cdot p + g_u - [s_w \cdot (1 - \pi) \sigma \cdot p + s_r \pi \cdot \sigma \cdot p] \quad (6)$$

L'effet des changements dans la part des profits sur l'utilisation de la capacité installée est déterminé

par la différenciation totale de la condition d'équilibre sur le marché des produits. On a ainsi :

$$du/d\pi = - ED\pi / EDu \quad (7)$$

Dans une analyse du processus d'accumulation du capital à moyen terme – horizon pour lequel le mode de régulation et le régime de croissance se trouvent stabilisés – on suppose que les variations de l'utilisation de la capacité visent à réduire l'écart entre demande et offre sur le marché du produit. Ainsi on a $EDu < 0$ comme condition keynésienne de stabilité. Mais sous cette condition si $ED\pi > 0$, le régime de croissance est considéré comme tiré par les profits, au sens où une augmentation de π (part des profits) conduit à accroître l'excès de demande agrégée du fait de la sensibilité élevée de l'investissement au taux de profit.

D'autre part, si $ED\pi < 0$, le régime de croissance est tiré par les salaires, dès lors que cette condition est équivalente à $Edws > 0$. Dans ce cas, une augmentation de la participation relative des salaires (W_s) provoquerait une augmentation de l'excès de demande et donc, du taux d'accumulation, en raison de l'élasticité élevée de l'investissement à la consommation agrégée.

Ce modèle qui mesure la sensibilité de l'investissement à la consommation agrégée et au taux de profit, et permet de distinguer deux types distincts de régimes ou modèles de croissance, a été mobilisé à plusieurs reprises dans des études récentes qui cherchaient à caractériser le régime de croissance de l'économie brésilienne. On présente dans le paragraphe suivant leurs principaux résultats et les discussions normatives qu'ils produisent, quant à la politique de change et à ses effets sur la croissance, et à la politique de crédit.

b. Quelques applications au cas Brésilien

Les postkeynésiens ont pour l'essentiel cherché à tester l'effet d'une dévalorisation du taux de change sur la croissance économique (et l'éventuel conflit entre accélération de la croissance et équilibre de la balance des paiements). Bruno (2012), dans une tradition régulationniste, a cherché à étudier les modalités d'articulation du régime de croissance qu'il caractérise sur la base de ce modèle comme tiré par les salaires, avec la caractérisation qu'il en fait par ailleurs d'un régime d'accumulation non pas tiré mais bloqué par la financiarisation. Ce paragraphe présente les discussions normatives qui découlent de ces caractérisations. Il interroge en premier lieu les positions relatives au coût en termes

de croissance d'une dévaluation.

Araújo et Gala (2012) évaluent le régime de croissance brésilien à partir de données trimestrielles sur la période 2002-2008. En excluant le secteur externe (la fonction d'exportation), ils obtiennent un régime de croissance tiré par les salaires. En considérant la fonction d'exportation, le résultat change et le régime de croissance peut être qualifié comme étant tiré par les profits, ce qui confirme les résultats de Hein et Vogel (2008), confirmés par Blecker (2010), selon lesquels un régime de croissance de type « tiré par les salaires » est de moins en moins probable quand sont pris en considération les effets de la distribution sur le secteur externe.

Dans ce contexte, le niveau du taux de change réel peut affecter la croissance de long terme du fait de son impact sur la distribution fonctionnelle du revenu. Dans un régime d'accumulation tiré par les profits, une dévalorisation de la monnaie donne lieu à une augmentation du degré d'utilisation de la capacité productive et du taux d'investissement, vu qu'elle implique une réduction du salaire réel, ce qui élargit la marge de profit des entreprises et a des effets positifs sur les investissements qu'elles planifient. Cette séquence prend implicitement en considération la sensibilité de l'investissement aux variations de la marge de profit (qui doit être élevée), et la différence entre les propensions à consommer des capitalistes et des travailleurs (qui doit être réduite), afin que la baisse de la demande de consommation soit plus que compensée par la hausse de la demande d'investissement, et que le degré d'utilisation de la capacité productive augmente effectivement. Dans le cas contraire, la réduction du salaire réel résulte en la chute du degré d'utilisation de la capacité productive, affectant négativement l'investissement et ainsi le taux de croissance du produit réel du fait de l'« effet accélérateur ». L'économie opère alors en régime tiré par les salaires.

Ainsi, pour Araújo et Gala (2012) : « *en se basant sur les estimations présentées, il est possible d'espérer, par conséquent, qu'une dévalorisation du taux de change réel ait des effets positifs sur l'investissement dans l'économie brésilienne, ce qui s'accorde avec les arguments favorables à l'adoption de taux de change plus compétitifs, tels que présentés par Bresser Pereira* » (Araújo et Gala, 2012, p. 52-53).

Bruno (2012), se basant sur le même modèle économétrique, détecte, sur une période plus large (1995-2010) un régime de croissance tiré par les salaires mais où celle-ci est néanmoins limitée par l'accumulation rentière. Sur la période 1995-2010, l'accumulation se révèle sensible aux dépenses salariales et au crédit. Le coefficient qui mesure la sensibilité des exportations nettes aux variations de la part des profits n'apparaît pas statistiquement significative, et il faut donc tester le signe de la

fonction d'excès de demande agrégée par rapport au profit ($ED\pi$). Ce signe se révèle négatif, ce qui implique que les réductions de la part des profits (c'est à dire la hausse de celle salaires) augmentent le taux d'accumulation du capital.

Selon Bruno : « *En d'autres termes, le modèle de croissance économique sur la période 1995-2010 se présente comme croissance tirée par les salaires, dès lors que le taux d'accumulation du capital réagit positivement aux augmentations de la participation des salaires dans le PIB.* » (Bruno, 2012, p. 15).

Les résultats différents obtenus par Araújo et Gala (2012) et Bruno (2012) peuvent provenir à la fois de la différence de fréquence des données retenues aussi bien que de périodes différentes. De ce fait, les coûts et bénéfices d'une dévaluation, tant en termes de croissance que de rééquilibrage de la balance commerciale sont sujets à débat.

Il en va ainsi également du rôle du crédit comme principal facteur d'impulsion du régime de croissance actuel. Oreiro et Bruno ne partagent pas la même opinion sur ce point.

La réflexion de José Luis Oreiro relativement à la nature du régime de croissance brésilien s'initie en 2011 par la publication sur son blog en mai 2011 d'un post de quelques dizaines de ligne interrogeant le caractère « tiré par les salaires » du régime de croissance brésilien. L'auteur observe que sur la période 2003-2010, s'opère un changement dans la distribution des revenus au sein de la classe travailleuse, alors que la part des salaires dans le revenu national n'augmente que très faiblement. Prenant une définition stricte d'un régime de croissance tiré par les salaires, qui implique une progression de la part salariale, l'auteur conclue à la faible probabilité « *que l'expansion des dépenses de consommation durant cette période ait découlé de changements exogènes (c'est à dire, induites par la politique économique) dans la distribution de revenu.* » En revanche, il met en avant la forte progression du rapport entre dettes des ménages et leur revenu annuel, qui passe de 25 à 40% entre 2010 et 2011. Ces chiffres indiquent selon lui que la croissance des dépenses de consommation au Brésil est impulsée non par l'augmentation des salaires, comme le voudrait le gouvernement, mais par l'augmentation de l'endettement des ménages. Le rythme de croissance de l'endettement des ménages soulève de nombreux doutes sur sa soutenabilité à moyen terme. Indépendamment de la soutenabilité de ce modèle de croissance, il faudrait donc conclure que les données disponibles indiquent un régime de croissance du type **tiré par la finance** – dans lequel la croissance des dépenses de consommation est impulsée par l'endettement du secteur privé – plutôt qu'un régime tiré par les

salaires. Ainsi, il n'en est pas moins ironique selon Oreiro que la croissance économique obtenue durant le gouvernement du Parti des Travailleurs soit, de fait, le résultat des décisions des banques et du système financier d'étendre ses opérations de crédit.

Toujours sur la période 1995-2010 Bruno (2012) teste l'influence directe de la masse salariale, du crédit et des profits par unité d'utilisation de la capacité productive sur l'accumulation de capital. Il détecte une relation de co-intégration entre masse salariale (W) et taux d'accumulation (g), dont l'élasticité de long terme est estimée à 0,94. Les tests de causalité au sens de Granger montrent que g ne cause pas W , mais que W cause g . Ainsi, en moyenne, une hausse de 1% de la masse salariale réelle tend à augmenter l'accumulation de capital de 0,94%. Une relation de co-intégration existe également entre le ratio crédit/PIB et accumulation de capital, avec une élasticité de long terme de 0,42, inférieure à la moitié de celle obtenue pour la relation salaire-accumulation. La masse salariale est plus importante que le crédit pour l'accumulation. Bruno ne teste pas l'expansion récente du crédit à la consommation, ce qui n'invalide pas les conclusions d'Oreiro, mais les relativise. On reviendra en fin de chapitre sur une opposition plus marquée entre les deux auteurs, dans ce qui apparaît comme une ébauche de dialogue entre postkeynésiens et régulationnistes à partir de l'année 2009 au Brésil.

Sur base d'un autre modèle, Oreiro et al. (2013) testent les relations entre taux d'accumulation, distribution du revenu, taux de change réel et taux d'intérêt réel, sur la période 1995:I – 2008:IV, et montrent que le régime d'accumulation brésilien a été tiré par les profits sur la période 1999:I à 2007:III. Le modèle développé par Oreiro et al. (2013), et dont nous n'avons pas détaillé les spécifications complexes, présente l'avantage de permettre d'observer les moments de changement ou d'inflexion des moteurs du régime d'accumulation.

Araújo et Gala (2012), tout comme Bresser Pereira, plaident pour une dévaluation et cherchent à ainsi à caractériser le régime de croissance comme étant «tiré par les profits ». Les effets sur les salaires d'une telle mesure sont évalués par leurs collègues comme étant minimales et passagers. Bruno (2012) insiste pour sa part sur le caractère tiré par les salaires et le crédit du régime de croissance brésilien. Plus que d'une dévaluation, c'est d'une « euthanasie des rentiers » dont l'économie brésilienne a besoin.

3) Un régime d'accumulation bloqué par la finance

Pour Bruno (2006) le faible taux d'investissement et le taux d'accumulation du capital fixe productif sont des conséquences de la financiarisation, phénomène dont la nature a été traitée au chapitre 1. On montre ici les modalités par lesquelles cette financiarisation de l'économie brésilienne bloque son régime d'accumulation du capital.

Selon Bruno : « *un des effets directs de la financiarisation est l'élévation du coût d'opportunité des projets d'investissement, puisque la référence ou la norme de rentabilité est fondée non plus dans le secteur directement productif mais plutôt dans le secteur bancaire et financier* » (Bruno, 2007, p. 85).

Il en découle que de nombreux projets d'investissement, bénéfiques d'un point de vue social et significatifs d'un point de vue macroéconomique et du développement économique national sont écartés car leur taux de profit et leur degré de risque ne sont pas satisfaisants au regard de la logique d'accumulation financière. Le taux de profit financier devient le *benchmark*, et l'encouragement de l'investissement implique une augmentation du taux de profit obtenu par l'allocation directement productive des capitaux. Bruno montre au travers d'une relation algébrique simple que le taux de profit est directement lié à la productivité de l'économie. Cette équation révèle l'existence d'un conflit distributif entre le capital productif, le capital financier, le travail et le secteur public et permet de préciser dans quelle mesure le partage de la valeur ajoutée détermine le taux de profit macroéconomique des entreprises, lequel détermine le rythme d'accumulation du capital productif et donc le taux de croissance de l'économie. De manière alternative à la formulation du taux de profit dans la spécification du modèle Boyer-Bowles et Uemura⁴³, Bruno propose de prendre pour point de départ la division du produit total Y en profit brut, Π ; revenus d'intérêts ou charge financière J ; salaires W et charge fiscale T , soit :

$$Y = \Pi + J + W + T.$$

Il s'agit d'analyser le mode de distribution de la valeur ajoutée totale entre les principaux secteurs ou classes sociales impliquées dans le processus de production : le secteur directement productif, le

⁴³ Le taux de profit macroéconomique y est fonction du d'utilisation de la capacité productive installée, du rapport produit potentiel au stock de capital fixe productif, du rapport entre les prix du produit et les prix du capital, et enfin de la part des profits dans le revenu national. Cette part des profits est considérée comme la réciproque de la part des salaires. Implicitement, et classiquement, le modèle part d'une division du produit total en deux types de revenus : les profits et les salaires.

secteur financier, les travailleurs salariés et le secteur public. On peut réécrire l'équation :

$$\Pi/Y = 1 - W/Y - J/Y - T/Y.$$

Et considérant que la masse salariale est donnée par $W/Y = w/PR_L$ et en divisant les deux membres par le stock de capital fixe productif K , on obtient le taux de profit moyen des entreprises :

$$r = PR_K [1 - w/PR_L - J/Y - T/Y]$$

L'importance de cette formulation est de rendre explicite la dépendance du taux de profit du secteur productif relativement aux parts de la valeur ajoutée appropriées sous formes de salaires, gains financiers et recettes nettes du gouvernement, en plus des effets des gains de productivité du capital et du travail. Il est ainsi clair que le taux de profit est une variable dépendante de la question distributive.

Selon Bruno (2008a), l'économie brésilienne dans la période qu'il dénomme de « post-libérale » ou « post-(plan) Real » se caractérise par une « financiarisation à marche forcée », sans effort d'augmentation de la capacité productive via de nouveaux investissements, et donc « incapable de rétablir les conditions structurelles nécessaires pour une reprise soutenue du taux d'accumulation du capital et donc de la croissance économique » (Bruno, 2008a, p. 16). La part de l'épargne des entreprises investie dans les actifs financiers et ne se destinant pas aux investissements productifs est approchée par le rapport de la masse des profits au total des actifs financiers. Alors que le taux de profit moyen reprend une trajectoire ascendante depuis le début des années 1990, le taux d'accumulation de capital fixe productif suspend à cette époque sa tendance à la baisse pour stagner autour de 2%. Les deux variables ne sont plus corrélées (Bruno, 2008b, p. 18-20). Bruno en conclut que les capitaux cherchent de façon prioritaire des formes de valorisation alternatives aux immobilisations productives. Sur la période 1995-2000, le ratio profits/actifs financiers continue son déclin et passe de 8 à 4%. Il demeure autour de ce niveau jusqu'à 2005. Cette déconnexion entre le taux de profit brut moyen et l'investissement productif depuis l'instauration du plan Real en 1994 est problématique pour la dynamique du capitalisme brésilien. Si l'on considère uniquement la période du régime de change flottant, depuis 1999, le taux d'accumulation productif ne dépasse guère les 1,5% par an. Le taux de profit net moyen des entreprises (qui exclut les intérêts et les impôts reçus par le système financier), en revanche, est positivement corrélé à l'accumulation. Le niveau extrêmement

élevé des charges financières pénalise l'allocation productive des capitaux. La préservation de la rentabilité moyenne des capitaux investis dans les secteurs productifs exige ainsi l'accroissement du taux de profit brut moyen. Bruno en conclut que « *dans un contexte macroéconomique où les coûts financiers sont très élevés, par ailleurs marqué par une charge fiscale importante et une concurrence intensifiée du fait de la libéralisation commerciale, les ajustements nécessaires pour maintenir les marges de profit des firmes tendent à se répercuter principalement sur le rapport salarial* » (Bruno, 2008a, p. 29).

Il en résulte une faible progression du produit interne. En revanche, les entrées de capitaux sont massives et l'expansion du secteur exportateur est forte. Cette croissance des exportations brésiliennes résulte à la fois de la hausse de la demande externe pour les matières premières brésiliennes et de la substitution de la consommation domestique par les ventes à l'extérieur. En effet, sur la période 1998-2005, la demande totale est principalement « tirée » par la croissance des exportations, qui passent d'une part de moins de 10% du PIB à près de 20%.⁴⁴

Le débat porté par les analyses économétriques postkeynésiennes cherchant à détecter le moteur de croissance demeure ouvert. Des résultats présentés, il ressort que sur la période récente, caractérisée par le relâchement de la contrainte externe depuis 2003, les corrélations observables pointent un régime tiré par les profits. Sur plus longue période, le régime de croissance peut par contre paraître tiré par les salaires mais celui-ci est contraint par la financiarisation. La première hypothèse permettrait d'envisager la possibilité d'une stabilité de la croissance sur la base d'un taux de change plus compétitif. Au-delà des hypothèses que peuvent livrer ces modèles de croissance, l'observation de la déconnexion des régimes de productivité et de demande et celle entre l'évolution du profit et de l'accumulation pose la question de la stabilité au regard de la dynamique de l'investissement susceptible de répondre au défi de la désindustrialisation, ainsi que le démontre le constat d'une accumulation orientée de façon croissante vers les secteurs intensifs en ressources naturelles.

⁴⁴ Cette « mondialisation » de l'économie brésilienne sur la période 1986-2006 est présentée dans l'article de Kliass et Salama (sd).

C. Une accumulation orientée de façon croissante vers les secteurs intensifs en ressources naturelles

Les données sectorielles suggèrent la nécessité de dépasser l'analyse uniquement centrée sur les grands agrégats macroéconomiques. Elles montrent, en effet, que l'investissement productif et le régime d'accumulation sont orientés de façon croissante vers les secteurs intensifs en ressources naturelles, au détriment, principalement, des branches de l'industrie de transformation technologiquement plus sophistiquées, ce qui implique des écarts également croissants des évolutions des productivités sectorielles.

1) Investissements par branches dans l'industrie manufacturière et de transformation

Rares sont les études qui permettent d'observer l'évolution des investissements par branches de l'économie brésilienne. En effet, les études sur la restructuration industrielle et la désindustrialisation de l'économie brésilienne se focalisent généralement sur l'évolution absolue et relative de la valeur ajoutée ou de l'emploi dans les différentes branches de l'industrie de transformation (Cano, 2012). L'étude de Nassif (2006) est une exception notable que l'on mobilise, mais ses séries s'arrêtent en 2004. Araújo et al. (2009) et Bruno et al. (2011) nous fournissent des indications quant à la part relative de l'investissement par branches de l'industrie manufacturière sur la période 1996-2007. Enfin, Marconi et Rocha (2011), à partir d'une typologie différente, retracent l'évolution de l'investissement en valeur sur la période 1996-2008.

L'étude de Nassif (2006) questionne les preuves de la désindustrialisation. Elle a l'avantage d'une décomposition fine des secteurs de l'industrie. Sur la base de la typologie inspirée de Pavitt (1984), 39 branches ou secteurs sont regroupés en cinq groupes d'activités industrielles, associant chaque type de technologie au facteur dominant qui détermine la compétitivité des entreprises et des secteurs à court et long terme :

- I. les industries intensives en ressources naturelles, pour lesquelles le principal facteur compétitif est l'existence d'une offre importante de ressources naturelles dans le pays ;

- II. les industries intensives en travail : le principal facteur de compétitivité est la disponibilité de main d'œuvre à coût réduit relativement aux autres pays ;
- III. les industries intensives en échelle : le facteur compétitif est la possibilité d'exploiter des rendements d'échelle, la production étant caractérisée par des indivisibilités technologiques. Ce groupe se compose d'entreprises de grande taille en position d'oligopole et avec une intensité capitalistique élevé ;
- IV. les industries intensives en technologie différenciée où les biens sont produits pour répondre à différents types de demande, ont une grande capacité d'innovation-produit ;
- V. les industries basées sur la science ont des activités innovatrices avec des dépenses élevées en recherche et développement, dont le principal facteur compétitif est l'application rapide de la recherche scientifique aux technologies industrielles et un grand pouvoir de transmission à l'ensemble du système économique. (Nassif, 2006, p. 21-22 ; Araújo et al., 2009, p. 16).

Tableau 4 : Structure des investissements réalisés dans l'industrie brésilienne sur la période 1996-2004 – Taux de croissance moyennes annuelles et composition sectorielle (en %)

	Taux moyens annuels de croissance (en %)				Participation sectorielle (en %)			
	1996-1998	1998-2000	2000-2004	1996-2004	1996	1998	2000	2004
Secteurs industriels à technologie :								
Basée sur les ressources naturelles	-10,4	0,74	16,01	1,33	40,48	32,24	39,25	52,09
Intensive en travail	6,09	-15,4	-9,43	-5,74	8,44	9,46	8,1	6,57
Intensive en échelle	-1,74	6,02	-8,36	-4,66	38,82	37,18	39,45	32,64
Différenciée	62,26	-35,08	-14,19	-2,84	6,94	18,21	9,19	6,67
Basée sur la science	-25,68	6,66	-28,3	-14,91	5,33	2,91	4,01	2,03
Total de l'industrie	0,36	-8,71	0,72	-2,27	100	100	100	100

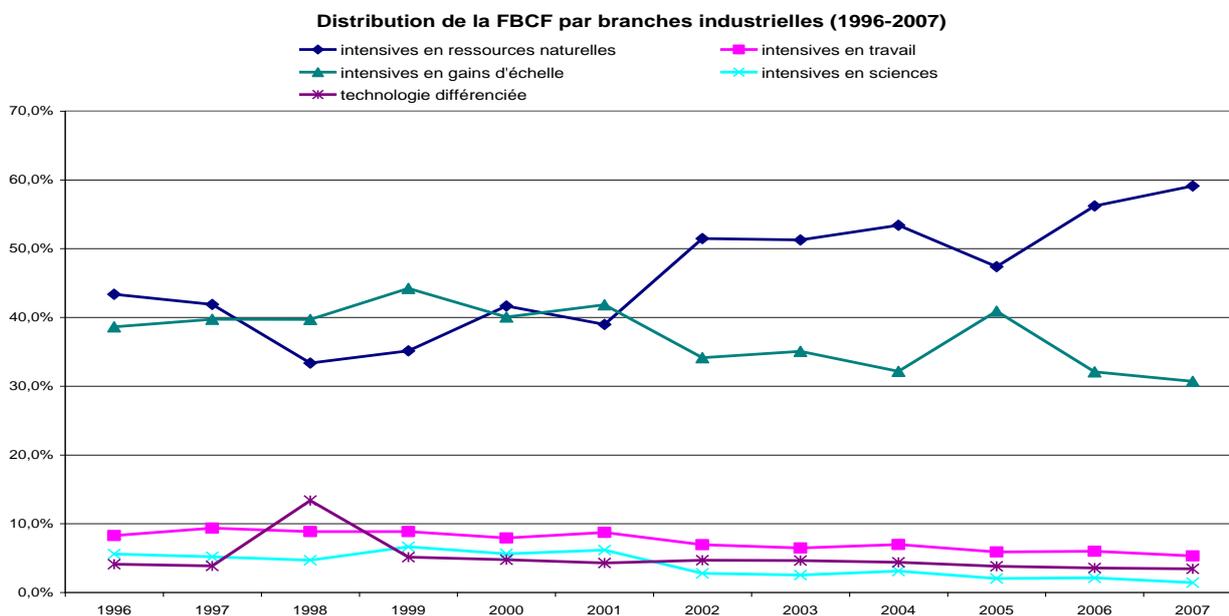
Source : adapté de Nassif, 2006, p. 23.

Dans un contexte global de chute de l'investissement dans l'industrie brésilienne sur la période, seules les industries dont la technologie est basée sur l'utilisation intensive de ressources naturelles connaissent un taux moyen annuel de croissance de l'investissement positif. Ce taux positif est surtout le fait de la période 2000-2004, suite au changement de régime de change et à la dévaluation du Real. Au cours des quatre années précédentes ces industries ont également connu une chute du taux d'investissement.

On note qu'en 1996, les industries intensives en ressources naturelles et celles intensives en échelle représentaient environ 80% de l'investissement total dans l'industrie. La part des investissements dans les industries intensives en échelle reste sensiblement la même jusqu'en 2000, proche de 40%, puis chute. Les industries intensives en ressources naturelles voient leur part dans l'investissement total dans l'industrie progresser depuis 1998 et dépasser les 50%.

Le graphique fournit par Araújo et al. (2009, p. 22) et par Bruno et al. (2011, p. 98) illustre cette tendance et permet d'en prolonger l'étude jusqu'à l'année 2007.

Graphique 4 : Investissement par type d'industrie – participation relative dans la formation brute de capital fixe totale de l'industrie brésilienne (1996-2007)



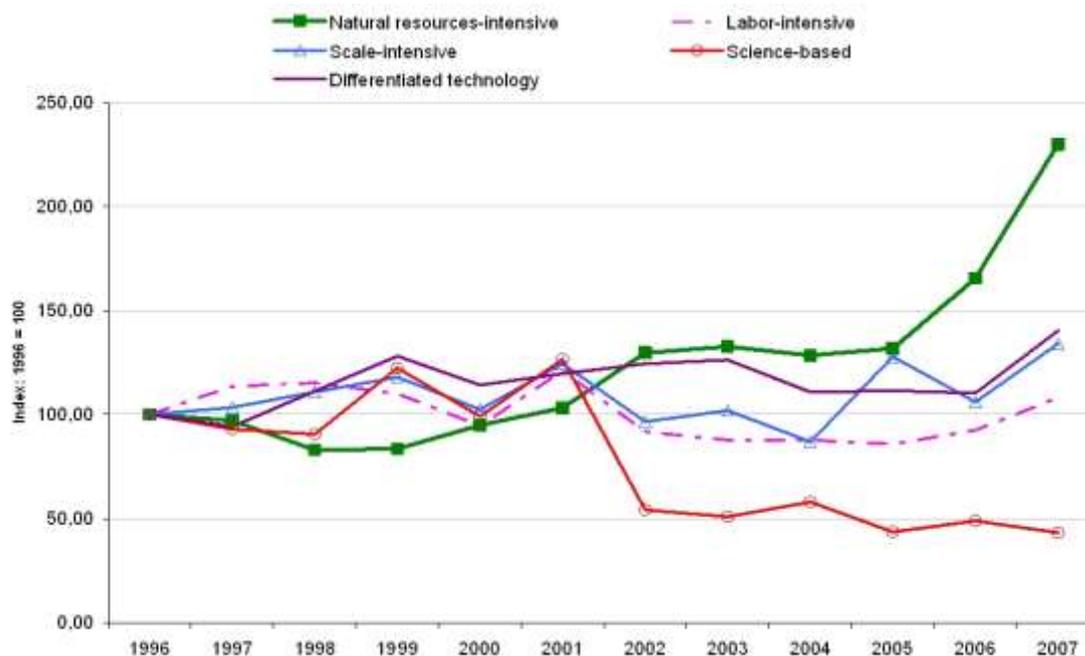
Source : Bruno et al., 2011, p. 98

Si la part des investissements en direction des industries intensives en ressources naturelle a connu un léger recul en 2005, la tendance de hausse de cette part n'apparaît pas remise en cause, et elle

atteint près de 60% de la FBCF totale de l'industrie en 2007.

L'évolution de l'investissement par type d'industrie, sur la même période est aussi retracée dans un graphique (Araújo et al., 2009, p. 23). Les investissements dans les industries intensives en ressources naturelles sont 2,25 fois plus élevés en 2007 par rapport à 1996.

Graphique 5 : Évolution de l'investissement par type d'industrie (1996-2007)



Source : Araújo et al., 2009, p. 23

2) Les investissements dans les secteurs des *commodities* agricoles et d'extraction de minerais

La typologie élaborée par Marconi et Rocha (2011) distingue les secteurs manufacturiers des autres secteurs de l'industrie de transformation, ainsi que les commercialisables des non-commercialisables. Les secteurs producteurs de biens manufacturés sont classifiés à partir de la typologie définie dans travaux de Hatzichronoglu (1997) et Lall (2000) qui différencient les secteurs de l'industrie en fonction du degré de technologie faible, moyenne et haute. Ils distinguent donc :

i) les commercialisables, subdivisés en quatre groupes :

a) *commodities* agricoles et extractives : ce sont les produits primaires, dont la production est

fortement associée à l'existence de ressources naturelles abondantes et à des différentiels de productivité qui génèrent des rentes ricardiennes ;

b) *commodities* industrialisées dérivées des produits agricoles et extractifs, qui correspondent à des biens manufacturés dont la production est fortement associée à l'utilisation de *commodities* agricoles et extractives et, par conséquent jouissent également des avantages comparatifs qui dérivent de l'abondance de ressources naturelles ;

c) manufacturés qui utilisent un contenu technologique d'intensité moyenne et moyenne-faible, qui résultent de processus de travail moins sophistiqués et souvent associés à l'utilisation intensive de main d'œuvre ;

d) manufacturés qui utilisent un contenu technologique d'intensité moyenne-haute et haute : les processus de travail sont de contenu technologique supérieur, et la production est associée à des innovations qui génèrent des externalités positives pour le reste de l'économie, ainsi qu'une valeur ajoutée par tête supérieur.

Les groupes b, c et d, composent l'industrie de transformation.

ii) Les non-commercialisables, qui incluent le reste de l'industrie, soit la construction et les services industriels d'utilité publique, ainsi que l'ensemble du secteur des services.

Les auteurs établissent un graphique de l'évolution de l'investissement sectoriel dans l'industrie à partir des données de l'Enquête Industrielle Annuelle (*Pesquisa Industrial Anual*) de l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistique (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas*, IBGE).

Le montant des investissements dans l'industrie manufacturière sur la période 1996-2008 est resté pratiquement stable, ne s'élevant considérablement que dans les deux dernières années de la série. Les secteurs qui ont présenté l'évolution la plus forte de l'investissement jusqu'en 2007 sont associés à la production de *commodities* – primaires ou dérivées de celles-ci.

Cette évolution de l'investissement a proportionné des évolutions contrastées de la productivité moyenne sectorielle.

3) Des écarts croissants des évolutions des productivités sectorielles

On retrace cette évolution contrastée de la productivité sectorielle, et leurs écarts croissants à partir de données fournies par Marconi et Rocha quant à la productivité « apparente » du travail par tête (2011, p. 25) dans le tableau suivant.

Tableau 5 : Productivité moyenne sectorielle (valeur ajoutée/emploi) (en BRL de 1995)

	<i>Commodities agricoles et extractives</i>	Industrie de transformation	<i>Commodities dérivées agricoles et extractives</i>	Manufacturés technologie faible et moyenne-faible	Manufacturés technologie moyenne-haute et haute	Commercialisables	Non-commercialisables
1995	2097	12028	14310	8029	20641	5374	10320
2000	2663	12306	15458	8231	20125	6011	9874
2005	3058	11629	13814	7501	20468	6293	9650
2006	3307	11802	13741	7720	20263	6570	9599
2007	3626	11983	13816	7751	20602	6996	9906
2008	3946	11939	13431	7725	20496	7289	10161
Var. % 08/95	88,2	-0,7	-6,5	-3,8	-0,7	35,6	-1,5

Source : élaboré d'après Marconi et Rocha, 2011, p. 25.

On ne peut à partir de ces données évaluer si un processus de convergence des productivités sectorielles est à l'œuvre, mais il apparaît clairement que le secteur de plus faible productivité a été le seul sur la période à connaître une évolution positive, et forte, sur la période.

Les risques que proportionnent des gains de productivité supérieurs dans des branches de faible valeur ajoutée et de surcroît largement orientées vers l'exportation seront abordés dans le chapitre suivant.

Conclusion :

Les facteurs limitant la croissance de l'économie brésilienne et son accélération, identifiés par cette revue du débat, sont nombreux. Les analyses des restrictions macroéconomiques à la croissance de l'économie brésilienne s'accordent sur les déséquilibres externes comme sources principales, mais ceux-ci plongent leurs racines au sein du système de la politique économique brésilienne. Le débat relatif aux moteurs de croissance demeure ouvert. L'effet d'une dévaluation de la monnaie nationale sur la croissance reste incertain. Au-delà des hypothèses que peuvent livrer ces modèles de croissance, la question de la stabilité se pose au regard de la dynamique de l'investissement susceptible de répondre au défi de la désindustrialisation.

Il est certain que la dynamique sectorielle de l'investissement produit des écarts croissants des évolutions des productivités sectorielles. Le fait que le secteur des *commodities* agricoles et extractives soit le seul à enregistrer une croissance positive (et forte) de la productivité, si il indique une possible convergence des productivités sectorielles, pose en revanche un problème sérieux pour la croissance économique et l'accumulation. Ce problème est lié au niveau encore extrêmement faible de cette productivité, mais plus encore à l'importante orientation des productions du secteur vers les exportations.

D'une manière générale, différents domaines de la politique économique sont incriminés, sans que soit explicité les modalités de leurs articulations, à l'exception du lien entre politique monétaire et politique de change. Les pistes de réflexion que fournit l'étude succincte de la dynamique sectorielle de l'investissement et des gains de productivité apporte des arguments supplémentaires à la nécessité de dépasser l'analyse uniquement centrée sur les grands agrégats macroéconomiques. L'analyse d'Amitrano et certaines variables de détermination de la nature du régime de croissance laissent entrevoir que les facteurs institutionnels jouent un rôle. Les analyses régulationnistes du régime de croissance et d'accumulation brésilien les mettent en lumière.

Chapitre 3 :

Une analyse régulationniste du régime d'accumulation de l'économie brésilienne

La hiérarchie des formes institutionnelles et le mode de développement qui en résulte font l'objet de deux types d'analyses, en statique et en dynamique. Le premier montre que les changements limités du mode de régulation qu'a introduit le gouvernement du Parti des Travailleurs conformément à une politique économique impliquant une tendance de long terme à la stagnation au-delà de ses effets initiaux bénéfiques sur la croissance. Le second met à jour les limites du changement institutionnel dans le gouvernement économique de l'action collective.

Le premier type d'analyse (Bruno et Marques Pereira, 2010a et 2010b ; Araújo et *al.*, 2009) soutient que la forme institutionnelle « insertion internationale » détermine les politiques fiscale, monétaire et de taux de change. La désindustrialisation et la financiarisation de l'économie brésilienne sont ainsi analysées comme des sous-produits d'une hiérarchie des formes institutionnelles, laquelle rend dès lors insoutenable le régime de croissance sur le long terme.

Le second type d'analyse (Bruno et *al.*, 2011 ; Marques Pereira, 2012) montre que l'impératif de redistribution (ou « inflexion distributive du régime de croissance ») se heurte au compromis industrie/finance au centre de la hiérarchie des formes institutionnelles dominée par la forme « insertion internationale ». La dimension politique de la hausse de tous les revenus se heurte à la contrainte externe en l'absence d'une politique d'offre au niveau national. Autrement dit, la composition de la demande sociale ne valide pas l'évolution tendancielle des capacités de production : la société brésilienne investit excessivement dans l'exploitation des ressources naturelles. Les objectifs de redistribution et de stabilisation de la politique économique entrent donc en contradiction. La *bonanza* agro-exportatrice joue un rôle essentiel dans le maintien sous contrôle de ces tensions. Mais le caractère soutenable de l'excédent commercial et de la stratégie d'insertion internationale « régressive » d'un point de vue technologique est incertain. Le taux de change, prix macroéconomique pivot, développe ses effets pervers sur la structure industrielle. Selon Marques Pereira (2012), la centralité macroéconomique du taux de change définit les limites du compromis distributif - aussi bien du côté de la demande que du côté de l'offre - et par là celles du régime de croissance en économie ouverte. La question est d'emblée politique car c'est d'une

nouvelle intermédiation politique des intérêts que dépend l'évolution de l'arbitrage fiscalité/endettement public. La place du secteur agro-industriel dans cet arbitrage reste à préciser.

D'autres travaux s'attachent à caractériser le mode actuel de développement brésilien à partir d'une typologie des configurations institutionnelles regroupées en fonction des trois grandes médiations sociales de la régulation - formes instituées du droit, formes instituées de la monnaie et formes instituées du discours sur la société (Marques Pereira et Théret, 2001). Dans cette perspective, le mode de gestion du rapport salarial, la gestion monétaire et financière et le mode d'insertion internationale peuvent être considérés comme champs institutionnels où se pose la question du déficit de cohérence d'ensemble des formes institutionnelles. Il faut alors introduire dans l'analyse l'action collective comme moteur de la dynamique de changement/inertie des institutions. L'empreinte des coalitions socio-politiques sur la conformation des formes institutionnelles, en particulier la structuration de l'État, en constitue une première approche (Bizberg et Théret, 2012). Une seconde met en avant les choix de politiques publiques qui en résultent et qui conforment le caractère performatif du modèle de développement, tel que l'analyse Marques Pereira (2012). Un modèle de développement est alors analysé comme référentiel cognitif d'un gouvernement économique de l'action collective, lequel se concrétise dans la formation d'anticipations. Le gouvernement économique du Parti des Travailleurs repose sur la promesse de maintien de la conciliation de modèles de développements alternatifs – libéral et néo-développementaliste - et sur les nouvelles promesses de redistribution des revenus.

A. Formes institutionnelles, mode de régulation et politiques économiques dans le changement structurel

Les changements à la marge du mode de régulation qu'a opéré le gouvernement du Parti des Travailleurs, au pouvoir depuis 2003 au niveau fédéral, induisent une politique économique impliquant une tendance à la stagnation à long terme au-delà de ses effets initiaux stimulants la croissance. L'analyse fondée sur la caractérisation des formes institutionnelles et de leur hiérarchisation montre que la forme de l'« insertion internationale » institutionnalisée dans le « tournant néo-libéral » (Jobert, 1994) au Brésil continue de déterminer les politiques fiscale, monétaire et de taux de change. La désindustrialisation et la financiarisation de l'économie

brésilienne sont ainsi considérées comme des sous-produits de cette hiérarchie, laquelle rend dès lors insoutenable le régime de croissance sur le long terme.

1) Formes institutionnelles et caractérisation *ex-post* d'un mode de régulation économique : les politiques économiques comme marqueurs

La hiérarchie et la complémentarité des formes institutionnelles déterminent la hiérarchisation des politiques monétaire, de change et fiscale pour Bruno et Marques Pereira (2010a), ainsi que les changements structurels de l'économie pour Araújo *et al.* (2009).

La conception du mode de régulation dans ces analyses se base sur les cinq formes institutionnelles dites canoniques de la théorie de la régulation, et leur hiérarchisation. Elle se distingue d'une approche dite sociétale de la régulation qui modélise la société en trois ordres de pratiques distincts - l'économique, le politique et le symbolique - et dont l'étude des co-variations donne lieu à l'intégration du changement institutionnel dans l'analyse du changement de régime économique.

Selon Bruno et Marques Pereira (2010a), la politique monétaire restrictive stimule la préférence pour les actifs financiers et restreint de la sorte l'allocation de ressources aux secteurs productifs, ce qui affecte le produit potentiel. Le régime de cibles d'inflation opère à des taux d'intérêt réels extrêmement élevés au Brésil, et la politique monétaire a donc des coûts économiques et sociaux implicites également élevés. Cette politique monétaire a de ce fait des effets qui vont au-delà de la stabilité des prix. La forme institutionnelle d'insertion internationale prend une configuration subordonnée à la rationalité des marchés financiers globaux dans le contexte d'une ouverture financière sans contrôle. La Banque Centrale serait ainsi soumise aux formes de valorisation rentière-patrimoniale : les taux d'intérêt et de change réels seraient déterminés par les demandes des spéculateurs-financiers sur les marchés globaux. Il en découle un contrôle et une surveillance permanente des orientations de la politique économique qui font de la stabilité des prix un objectif hiérarchiquement supérieur aux autres objectifs publics et sociaux.

Dans ce contexte, pour maintenir le caractère complémentaire des formes institutionnelles, l'État doit *de facto* se transformer en État frugal, à la recherche d'excédents primaires du budget, ce qui limite la croissance. Il en découle la conformation d'une politique économique qui s'accorde à *une macroéconomie orientée largement vers la stabilité financière et des prix*. La rentabilité financière impose des limites fortes à l'expansion de l'offre de crédit aux secteurs productifs.

La politique de change est considérée comme un facteur essentiel non seulement du ciblage des objectifs d'inflation mais aussi de la désindustrialisation relative de l'économie. La politique de change permet en effet d'exercer des effets de réduction des prix domestiques, mais elle permet également, dans la forme qui lui a été donnée avec la libéralisation du compte de capital, d'induire une appréciation réelle de la monnaie nationale. Cela produit des effets négatifs sur l'industrie de transformation qui connaît un processus rapide de spécialisation régressive d'un point de vue technologique. La subordination de la politique de change aux objectifs de la politique monétaire est à l'origine d'une contradiction et d'un conflit entre contrôle des prix internes et perte de valeur ajoutée industrielle par la contraction des branches les plus sophistiquées. Après la libéralisation et la restructuration de l'appareil productif brésilien, qui voit la part de l'industrie manufacturière dans le PIB se réduire de moitié entre 1985 et 1996, ce rapport de la valeur ajoutée industrielle au PIB se révèle être peu sensible au taux de change réel (Araújo et al., 2009 ; Bruno et al., 2011).

La politique fiscale, contrôlée par la politique monétaire, perd de sa force. Elle est partiellement influencée par les objectifs de la politique monétaire et, par-là, subordonnée aux marchés financiers brésiliens et internationaux. La définition de la politique fiscale tente cependant d'éviter la vision axiomatique selon laquelle la hausse des dépenses publiques est inflationniste et par-là responsable des taux d'intérêts réels élevés. Pour Bruno et Marques Pereira (2010a), le coût fiscal élevé de la constitution des réserves internationales devrait être pris en compte dans la stratégie actuelle de stabilisation des prix. La politique monétaire est menée par une banque centrale manifestement *de facto* autonome, et l'État n'a donc pas la possibilité de mobiliser pleinement ses ressources fiscales pour la promotion de la croissance économique, de l'emploi et du bien-être. Un indicateur macroéconomique le révèle : le très faible taux d'investissement public de la période que les auteurs qualifient de « gouvernance néolibérale de l'administration fiscale ». Un autre indicateur mobilisé est le ratio de la dette publique interne au PIB. Il ne cesse de croître depuis 1991 (18%), atteignant 50% en 2009. Cette tendance tiendrait essentiellement à l'évolution du taux d'intérêt réel de base.

Pour les auteurs : « *la hiérarchie des formes institutionnelles implique la subordination des politiques de change et fiscale à la politique monétaire, empêchant que l'État brésilien puisse les mobiliser pleinement dans le sens d'une stratégie de développement économique et social. Pour cette raison, les changements nécessaires dans le régime de politique économique ne sont pas triviaux, dans la mesure où ils présupposent aussi des changements dans l'architecture institutionnelle* » (Bruno et Marques Pereira, 2010a, pp. 89-90).

La supériorité hiérarchique de la politique monétaire dans l'architecture institutionnelle – qui définit le modèle économique actuel – subordonne à des degrés variables les politiques de change et fiscale, dans le sens où celles-ci devraient être compatibles ou complémentaires avec les prérogatives de la logique de la « stratégie de stabilité financière et des prix ». Le régime de change fluctuant (donnant lieu à un taux très volatil) et le principe des cibles d'inflation, ajoutés à l'architecture institutionnelle constituent un achèvement institutionnel du mode de régulation fondé sur la spéculation financière.

2) La désindustrialisation et la financiarisation comme sous-produits d'une nouvelle hiérarchie des formes institutionnelles

Selon Araújo, Bruno et Pimentel (2009), la nouvelle forme d'intégration au régime international a élevé le processus de financiarisation de l'économie brésilienne à un nouveau niveau. Les auteurs font l'hypothèse que le régime de change actuel est soumis aux réquisits de la politique monétaire, laquelle répond aux exigences de profitabilité sur les marchés financiers libéralisés. Le régime de change flottant est devenu une pièce maîtresse de la revalorisation du capital sur les marchés globaux.

Il en résulte que le régime monétaire et financier ainsi que le modèle d'intégration internationale que le Brésil a adoptés et consolidés dans les années 1990, sont les formes institutionnelles hiérarchiquement supérieures dans le mode de régulation brésilien actuel post-libéralisation. Le changement dans la hiérarchie des formes institutionnelles et les différents systèmes de croissance économique qu'il conforme sont présentés dans le tableau ci-après.

Dans le régime de crise ou de contraction, qui suit le second Plan National de Développement (1975-1979), l'État brésilien perd sa capacité de promouvoir l'accumulation de capital et les marges d'autonomie de la politique économique sont sérieusement affectées dès lors que la stratégie de développement sur la base de l'industrialisation par substitution d'importations est abandonnée et que le rôle de l'État se réoriente vers la gestion de la dette externe et domestique et le contrôle de l'inflation. D'un point de vue régulationniste, la période est caractérisée par une certaine inertie institutionnelle selon les auteurs. Pour autant, l'activité dans le domaine juridique est intense. Une nouvelle Constitution politique est élaborée, débattue dans l'espace public, et promulguée en 1988. Toutefois, le mode de régulation économique hérité de la période de substitution des importations,

bien qu'en crise, conserve ses principales caractéristiques. Mais il faut noter un changement majeur qui dirigera les tendances de la décennie suivante : l'État perd progressivement son statut de forme institutionnelle hiérarchiquement supérieure et se soumet aux pressions d'un régime financier et monétaire sous le contrôle des finances privées. La forme de l'insertion internationale, bien que sans changements structurels majeurs, commence à cette époque à refléter les priorités données à la reconfiguration institutionnelle en faveur de la libéralisation commerciale et financière, un des fondements du régime de croissance suivant.

Tableau 6 : Hiérarchie des formes institutionnelles dans quatre régimes de croissance de l'économie brésilienne

Type de Régime Hiérarchie et complémentarité	Régime de croissance tiré par les profits (1966 -1980)	Régime de crise ou de contraction (1981-1993)	Régime d'accumulation dominé par la finance	
			DANS LA LIBERALISATION (1993-1999)	POST – LIBERALISATION (1999- 2008)
Formes institutionnelles supérieures				
Formes institutionnelles subordonnées				

Élaboré d'après Araújo, Bruno et Pimentel, 2009 et Bruno et Marques Pereira, 2010b.

FE = forme de l'Etat ; FII = forme d'insertion internationale ; FC = forme de la concurrence ; RMF = régime monétaire-financier ; WLN = wage-labor nexus ou forme du rapport salarial (RS) ; BCB = Banque Centrale du Brésil.

La période suivante est caractérisée par la consolidation d'une architecture institutionnelle largement favorable aux détenteurs de capitaux et aux marchés financiers nationaux et internationaux. En premier lieu, la stabilité des prix est restaurée en 1994. De nombreuses réformes sont menées dans cette période, telles que les privatisations ou la réforme administrative. La forme d'intégration internationale, le régime monétaire-financier et les formes de concurrence sont alors liés aux autorités supérieures. L'intensification de la concurrence internationale force l'industrie brésilienne à une restructuration, et, en l'absence d'une véritable politique industrielle cohérente avec une stratégie de développement de long terme, de nombreuses branches de l'industrie manufacturière perdent de leur poids relatif dans le PIB.

Pour Bruno et Marques Pereira (2010b) : *« le choix d'insertion internationale du Brésil, souvent qualifiée de passive, par contraste au volontarisme asiatique, a été mise en œuvre par une redéfinition de la concurrence qui renforce les oligopoles sur le marché domestique, privilégie le secteur financier et accentue l'exposition externe. Le régime monétaire assure le pouvoir de la finance. Il régule la liquidité financière que fournit la dette publique. Il réduit en outre l'absorption interne en élevant le seuil de rentabilité de l'investissement productif. Sur le long terme, cette forme de préférence pour la liquidité financière – ce qui est là une expression locale d'une forme générale de croissance par endettement – soulève la question du stop and go de la politique économique. En termes structurels, la résilience à un choc externe reste dépendante de la capacité à dégager le double excédent, fiscal et externe, ce qui impose une politique de sous-emploi. Dans cette séquence, le lien entre la forme État (son régime gouvernemental) et le régime monétaire / financier est un lien de subordination du premier au second. Celle-ci se concrétise dans la relation macroéconomique entre les décisions autonomes d'une banque centrale de facto indépendante et les finances publiques »* (Bruno et Marques Pereira, 2010b, p. 10-11).

Par rapport à cette analyse en termes de hiérarchie et de complémentarité des formes institutionnelles comme facteurs déterminants du régime de politique économique, il apparaît que l'élection puis la réélection en 2006 à la tête de l'exécutif fédéral d'un candidat du Parti des Travailleurs issu du syndicalisme a signifié une ébauche de changement du régime gouvernemental.

Si la hiérarchie des formes institutionnelles n'a pas été fondamentalement modifiée, l'évolution économique d'une part, et les aménagements de la politique économique d'autre part, et notamment l'évolution du compromis distributif, ont conduit à une modification du régime de croissance et d'accumulation.

B. Le régime de croissance et ses limites, revisités en termes de cohérence inter-temporelle de la politique économique

La volonté politique d'une croissance économique plus distributive se matérialise par une politique de demande. L'impératif de redistribution se heurte au compromis industrie/finance, au centre de la hiérarchie des formes institutionnelles depuis 1994 avec la forme « insertion internationale ». C'est l'absence d'une politique d'offre qui permette aux capacités de production d'accompagner l'évolution de la composition de la demande sociale qui est en cause. Le nouvel objectif de redistribution entre en contradiction avec celui de la stabilisation, lequel semblait, à nouveau, atteint depuis 1999. La dévaluation avait alors permis de restaurer une certaine compétitivité de l'économie brésilienne. La hausse des cours des *commodities* à partir de 2002, et la *bonanza* agro-exportatrice a depuis lors joué un rôle important dans la possibilité de mettre en place et de soutenir la politique de demande, alors que l'industrie brésilienne avait déjà changé en termes de structures. Mais la politique monétaire quelque peu assouplie, s'est appuyée plus fortement sur la politique de change pour contrôler l'inflation. Au total, les effets pervers sur la structure industrielle continuent de se développer, et, de surcroît, le caractère soutenable de l'excédent commercial et de la stratégie d'insertion internationale «régressive» d'un point de vue technologique devient incertain à partir du moment où le solde négatif des transactions courantes tend à se creuser depuis 2006. Le taux de change borne donc le compromis distributif et le régime de croissance. Sa hausse (la dépréciation de la monnaie) implique une fiscalité progressive qui s'accompagne d'une réduction de l'endettement public. La question est d'emblée politique puisque c'est d'une nouvelle intermédiation politique des intérêts que dépend l'évolution des arbitrages de politique économique.

1) L'inflexion distributive face au compromis industrie/finance dans un régime de croissance centré sur une monnaie valorisée

Selon Bruno et al. (2012), le fait que l'excédent commercial croissant à partir de 2002-2003 ait élargi les marges de manœuvre de la politique économique au Brésil en permettant de soutenir la demande, mais que par ailleurs l'investissement demeure insuffisant, ne pose pas seulement la question de la soutenabilité de l'accélération de la croissance. Leur analyse va au-delà de la caractérisation de ses faits stylisés, comme par exemple celle proposée par Amitrano (2010) ; il s'agit en fait d'apprécier les incertitudes sur le caractère soutenable de l'excédent commercial au regard des choix et des défis de politique économique.

Le premier défi renvoie à la question, que l'on a déjà largement traité au chapitre 1, des effets pervers de l'appréciation réelle de la monnaie sur la compétitivité industrielle alors que celle-ci a été la condition d'une réduction des taux d'intérêt et d'une hausse du crédit. Une deuxième question a trait au débat sur le modèle de développement et plus particulièrement sur la coordination (et donc la cohérence) des politiques économiques dans le maintien de marges de manœuvre de l'intervention de l'État. Dans une lecture statique du mode de régulation, la caractérisation *ex-post* qu'il est possible d'en faire permet de retracer une certaine dépendance au sentier mais celle-ci ne nous donne que peu d'indications sur les arrangements politiques qui puissent remodeler les institutions (ce qu'on peut appeler, en reprenant la distinction de Marx entre travail mort et vivant, la politique vivante par opposition à la politique cristallisée ou morte, ce qu'on développera dans la section suivante).

La stratégie de développement proposée par Bresser Pereira dite « néo-développementaliste », qui repose sur trois variables interdépendantes (change compétitif, épargne interne, équilibre budgétaire), définit selon les auteurs les conditions du développement des pays à revenu moyen.

*« Elle est largement débattue et constitue très certainement un **savoir de gouvernement** susceptible d'en influencer les cours. »⁴⁵ (Bruno et al., 2011, p.85)*

⁴⁵ Pour Erber (2010), elle est l'une des deux conventions de développement en concurrence pour la définition des politiques économiques et d'un projet national.

L'étude de la constitution des savoirs de gouvernement constitue un point d'entrée pour l'analyse de cette politique vivante. Ces savoirs de gouvernement, qui se traduisent en stratégies et modèles de développement, posent des questions économiques, relatives à la spécialisation productive et à la distribution des revenus notamment. Les auteurs interrogent quant à eux les conditions sociales et politiques d'émergence d'une stratégie néo-développementaliste au Brésil.

Ces questions se posent au regard de l'héritage d'un mode de développement dualiste au Brésil, qui amplifie l'écart de productivité entre secteurs d'activités. En la matière, depuis 1995 on observe une tendance à la réduction de ces écarts (Marconi et Rocha, 2011, p. 25). Selon Bruno et al. (2011), la possibilité d'échapper au dualisme émerge d'un point de vue économique mais est bloquée d'un point de vue politique. Il y aurait donc contradiction entre le temps de la politique et celui de l'économie, et celle-ci est repérée dans l'article en considérant la politique de change comme instrument d'un compromis distributif.⁴⁶

Le déficit des échanges industriels est ici mis en perspective avec l'héritage de ce compromis distributif.⁴⁷ La menace d'aggravation de ce déficit soulève la « *question de savoir si la dynamique politique nouvelle du gouvernement Lula est susceptible de déboucher sur un nouvel arbitrage entre fiscalité et endettement public dont dépend une dépréciation du change, comme condition d'échapper à un mode de développement dualiste* » (Bruno et al., 2011, p.86). La croissance de type dualiste au sens de Pasinetti (1981), retenue dans l'article, pose que dès lors que les gains de productivité ont pour principal enjeu la baisse des prix à l'exportation, les pays sont soumis à une croissance dualiste. Y échapper, contrairement à l'analyse de Bresser Pereira, implique une dynamique intersectorielle qui étende ces gains à l'ensemble de l'économie. Selon les auteurs, l'absence d'émancipation de l'Amérique Latine et du Brésil par rapport aux matières premières découle de deux principaux obstacles au processus d'industrialisation fondé sur le marché intérieur pour pallier à la détérioration des termes de l'échange :

- une progression insuffisante des salaires ;
- les difficultés politiques du développement d'une chaîne productive.⁴⁸

⁴⁶ Dans les deux derniers chapitres de la thèse, on abordera cette question dans une de ses dimensions méso-économiques, celle du poids des intérêts des secteurs agro-industriels et agro-exportateurs

⁴⁷ D'autres héritages des structures longues de l'économie et de la société brésilienne sont également soulignés dans la section suivante.

⁴⁸ En matière de développement d'une chaîne productive, les nombreux obstacles au développement de l'éthanol-carburant pour le marché interne, mais aussi externe, est un exemple sur lequel on revient plus loin.

L'arbitrage salaires réels/compétitivité industrielle que met en jeu le choix de gestion du change est bien mis en avant par le débat autour de la stratégie néo-développementaliste. Toutefois, selon les auteurs, les perspectives de croissance durable de la demande de biens de production ne sont pas réunies hors du secteur des matières premières et des biens alimentaires d'exportation.

De surcroît, le potentiel croissant d'exportation de matières premières ne se réalise pas sans une certaine instabilité. Les auteurs affirment que le profil du Brésil est de plus en plus déterminé par les liens entre exportations de *commodities* et finance, sur lesquels on revient au chapitre 6. Ce profil est partiellement déterminé par un élément du référentiel global de politique économique, selon lequel la production interne est perçue comme un coût et la dynamique du marché interne est vue comme le résultat de la croissance de la valeur des exportations. (Bruno et al., 2011, p.91). Les rentes dites ricardiennes, liées à cette valorisation, produisent une inflation interne qui implique la surévaluation de la monnaie, laquelle réduit la capacité concurrentielle de la production nationale. L'hypothèse d'une renaissance du continent, envisagée par la stratégie néo-développementaliste, ne peut l'être qu'à l'aune de la nouvelle dynamique politique qui se met en place dans le sillage des crises de change du tournant des années 1990-2000.

Les auteurs avancent que la possibilité et la difficulté de réversion de cette économie politique de la croissance, de la contrainte externe et du taux de change se décèle dans la politique économique du gouvernement Lula (2003-2010). Cette économie politique, qui a rendu compatibles la baisse de la vulnérabilité externe liée à la dette publique, qu'a permis la *bonanza* exportatrice et une hausse du taux de croissance tiré par le marché interne, contribuant à réduire les inégalités, produit un régime de croissance qui n'est pas soutenable au regard des fondements macroéconomiques de cette politique économique, pour les raisons que l'on a évoqué : la hausse du crédit à la consommation se heurte à la faible croissance de la production industrielle.

Ainsi pour les auteurs : « *La progression des revenus d'exportation en valorisant la monnaie, continuera de dégrader la compétitivité du reste de l'économie. La perspective d'un excédent commercial futur grâce aux nouveaux champs pétroliers, voire également aux exportations d'éthanol, importe quant à la capacité de servir la dette publique, mais demeure la question de la restriction à la croissance qu'impliquerait une accentuation de la spécialisation productive sur les matières premières* » (Bruno et al., 2011, p.96).

Les auteurs se concentrent sur le compromis distributif qu'a permis « une politique de change

adossée à l'arbitrage fiscalité/endettement public » et interrogent la possibilité et la difficulté d'un changement de politique économique qu'appelle le resserrement de la contrainte externe depuis 2006. Ce dernier traduit une incohérence inter-temporelle de la politique de change. Dans sa dimension économique, la hausse de la consommation n'est pas soutenable à défaut d'une hausse de l'investissement qui permette de l'entretenir en générant une hausse de l'épargne interne. Cette incohérence traduit, à son tour, la nécessité gouvernementale de concilier un impératif redistributif et la préservation du pouvoir monétaire de la finance dans la gestion de la dette publique.⁴⁹

Pour Bruno et al. (2011) : « *La question est alors de savoir si la nouvelle dynamique politique qu'a engagé ce compromis permettra de lever la limite que lui a imposé le pouvoir monétaire de la finance dans un impératif doxique de rigueur qui fait l'impasse sur une réforme fiscale* » (Bruno et al., 2011, p.99).

Si l'impératif de rigueur a pu être adouci au cours du deuxième mandat de Lula, les pratiques des acteurs du secteur des agro-industries exportatrices, dans leurs interactions avec celles des décideurs publics n'indiquent pas de réforme fiscale en vue, et c'est plutôt une contre-réforme fiscale permanente qui est à l'œuvre, ne permettant pas de remettre en cause le caractère régressif de la fiscalité. Les financements du Trésor aux secteurs agro-industriels creusent la dette publique. Cette augmentation du stock de la dette publique constitue pour Bruno et al. (2011) la pièce centrale de ces effets distributifs du taux de change. Un nouveau compromis distributif qui inciterait à la valorisation productive n'implique pas seulement une remise en cause du pouvoir monétaire de la finance, mais aussi la remise en cause du pouvoir, monétaire, juridique et foncier des secteurs agro-industriels rentiers du crédit public et de la propriété foncière. Ce nouveau compromis « *conditionne une réorientation de la rentabilité bancaire et financière sur l'investissement productif, qui engendre à son tour une expansion de l'épargne interne, privée et publique* » (Bruno et al., 2011, p.101).

Par ailleurs, en rapport à la croissance de type dualiste, on a montré dans les chapitres 2 et 5 de nombreux indices suggérant que les gains de productivité dépassent la croissance des salaires réels dans le secteur des *commodities*. Une étude du poids que revêt le secteur primo-exportateur dans cette économie politique permet d'approfondir la compréhension de l'évolution en cours et à venir de l'économie et de la société brésilienne, si l'on considère, avec les auteurs que :

« *Le cercle vertueux entre les gains de salaires directs et indirects, l'extension des gains de*

⁴⁹ Le rôle des intérêts agro-industriels dans la préservation de ce régime monétaro-financier est également important.

productivité au-delà du seul secteur des biens intensifs en ressources naturelles et leur progression dans les secteurs industriels où la division internationale du travail laisse des marges d'innovation à la production locale dépendent dès lors d'une nouvelle intermédiation politique des intérêts par la politique économique » (Bruno et al., 2011, p.101).

Ces contradictions soulignées entre le temps du politique et celui de l'économie, et la nécessité d'une transformation politique, qui exige une nouvelle intermédiation des intérêts par la politique économique méritent d'être explicités. De quoi s'agit-il plus précisément?

2) Le compromis distributif et la question d'une nouvelle intermédiation politique des intérêts par la politique économique

Boyer (2012) souligne qu'après une crise majeure, le politique peut contribuer au basculement de la hiérarchie institutionnelle. Dans les grandes crises structurelles : « *les déterminismes économiques se rompent pour partie car ils engendrent une dynamique macroéconomique qui approfondit la crise, de sorte que c'est l'**action collective** qui seule peut éventuellement permettre de retrouver une nouvelle configuration institutionnelle, viable tant dans l'espace économique que politique » (Boyer, 2012, p. 7).*

On présentera dans la section suivante l'analyse que font Bizberg et Théret (2012) dans le même numéro de la Revue de la régulation, de la marque des coalitions socio-politiques sur la conformation des formes institutionnelles, en (re)mettant au centre de l'analyse la part d'innovation propre à l'activité politique orientée vers le futur, soit l'action collective, comme force essentielle du changement et de la reproduction des institutions.

La structuration des groupes d'intérêt, les formes de représentations et l'intermédiation politique, en un mot **la** sphère politique est en lien avec l'activité économique. Et « le politique [est] au centre de la transformation des modes de régulation » (Boyer, 2012, p. 10). Une question centrale explorée par les articles de cette livraison de la Revue de la régulation, qui est aussi beaucoup plus difficile, est celle des causes et des modalités de changement des modes de régulation et des régimes de croissance. Une autre question est alors posée lorsque les formes institutionnelles d'un mode de développement s'érodent et que leur recomposition est incertaine : comment une série de

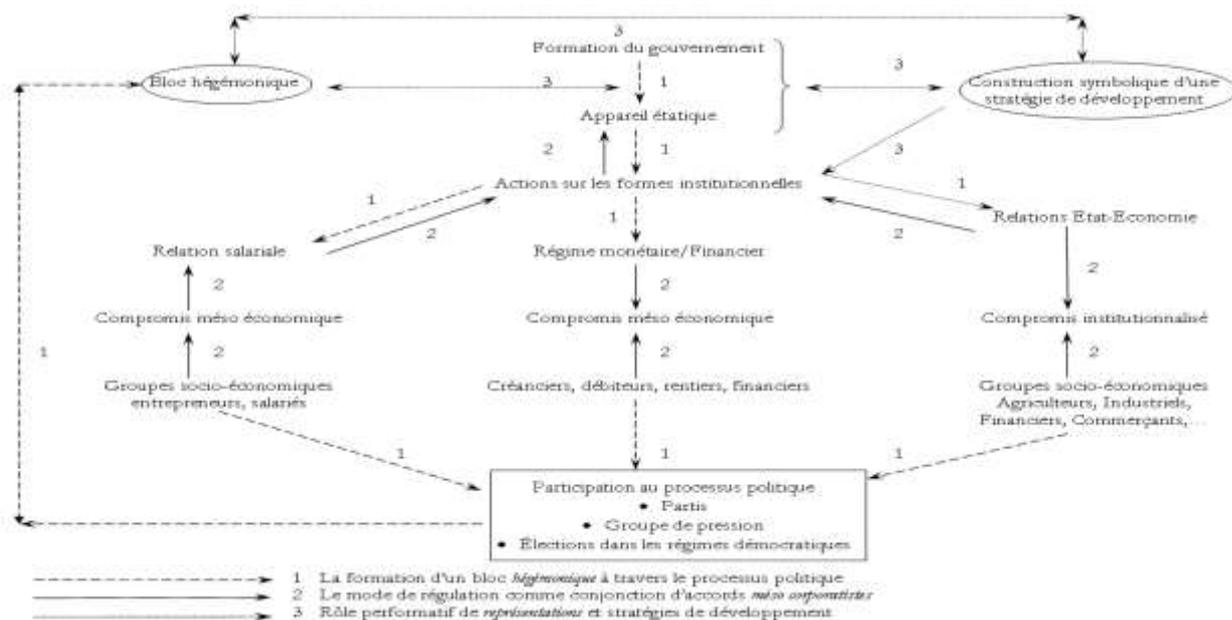
transformations sectorielles, apparemment marginales, débouchent sur un nouveau régime d'accumulation. Une réponse mobilise l'hypothèse de complémentarité institutionnelle. Une voie alternative a été d'explorer les conséquences de la démocratie sur la sphère économique, les décisions politiques mettant en mouvement des évolutions dans l'ordre économique, affectant différemment les groupes socio-économiques, et faisant, dans un cadre démocratique, retour sur l'ordre politique et le gouvernement avec de nouvelles décisions qui consolident ou invalident le cours antérieur.

« Ainsi le changement se fait permanent et il se peut qu'émerge à moyen long terme une configuration bien différente, dont les propriétés sont plus ou moins bien anticipées. L'une des évolutions possibles n'est autre qu'une crise qui peut être tout autant politique qu'économique (Palombarini, 2001) » (Boyer, 2012, p. 10).

En matière de clivages socio-économiques et de variété des liens entre politique et mode de régulation, le caractère central de la relation capital/travail ne semble pas prévaloir en Amérique Latine, et d'autres clivages doivent être pris en compte pour la compréhension de la dynamique des relations sociales. La sphère du politique assure aussi la médiation des conflits qui apparaissent au sein des groupes dominants, réhabilitant l'approche en termes de bloc hégémonique dans la tradition inaugurée par Antonio Gramsci. (Boyer, 2012, p. 11) La lecture en termes de bloc hégémonique n'a pas constitué en tant que telle un fil directeur de notre étude, mais c'est bien de la place des élites agro-industrielles et des oligarchies agraires dans la conformation d'un mode de développement au Brésil que traite la seconde partie de l'étude, largement basée sur les apports d'une modélisation topologique du social, qui n'est *« tous comptes faits, qu'une manière nouvelle de poser le concept de bloc historique cher à la tradition gramscienne et dont Jessop considère la réactivation comme 'la voie la plus appropriée pour développer l'approche de la régulation' (Jessop, 1989, p. 55) » (Théret, 1992b, p. 29).*

Mais n'allons pas trop vite. On se contente pour l'instant de constater avec Boyer (2012) que les recherches régulationnistes se sont intéressées au processus de formation des coalitions socio-politiques depuis une décennie. Cette extension de la théorie a pour intérêt d'analyser la cohérence d'ensemble de l'architecture institutionnelle comme la conjonction d'un équilibre dans l'espace économique et dans le domaine politique. L'action politique conduit aux réformes dans les institutions économiques, et cela par le biais de plusieurs canaux. Boyer les schématise.

Figure 2 : Les trois canaux de l'émergence des formes institutionnelles et espace politique



Source : Boyer, 2012, p. 13.

Les formes institutionnelles résultent souvent d'un processus « *bottom-up* ». Les conflits et luttes qui opèrent au niveau méso-économique aboutissent à des compromis qui sont validés ou non par l'instance politique. Il n'en résulte pas nécessairement un ordre institutionnel viable.

Ces questions se posent également en rapport aux inerties institutionnelles, et n'engagent pas l'analyse de l'action collective et du rôle du politique dans l'intermédiation des intérêts uniquement en période de crise économique. L'érosion progressive de la forme institutionnelle « monétaire-financière » au Brésil pose la question de certaines inerties institutionnelles dans la formation des compromis méso-économiques au niveau sectoriel ; inerties qui permettent de caractériser plus finement cette incohérence entre temps du politique et temps de l'économique. Il en résulte un risque de crise de change qui est à la fois économique, politique et symbolique, comme on le voit dans la section suivante.

Il faut donc en conclure que l'analyse des processus « *bottom-up* » de formation des formes institutionnelles, l'action collective des groupes socio-économiques au niveau des compromis méso-économiques qui influent sur la formation de régimes (régularités) au niveau des formes institutionnelles de la régulation, sont également importants dans l'analyse des crises de dimension politique. La conjonction d'un régime économique d'accumulation et d'un mode politique de

régulation économique et sociale forment un mode de développement. C'est au niveau du mode de développement que la cohérence d'ensemble des formes institutionnelles peut être évaluée. Les analyses qui suivent, en termes de cohérence sociétale du politique et de l'économique et d'empreinte de l'action des coalitions politiques sur les formes institutionnelles explicitent les propos de Boyer sur l'importance de l'intermédiation politique. L'analyse en termes de gouvernement économique de l'action collective revient sur la partie supérieure du schéma ci-dessus et produit une analyse du lien entre construction symbolique d'une stratégie de développement et formation d'un gouvernement.

C. Le mode de développement brésilien : régime d'accumulation et conformation de modes de régulation économique et social

Les travaux de Marques Pereira et Théret (2001 et 2004) caractérisent le mode de développement brésilien jusqu'au tournant des années 2000 à partir d'une typologie des configurations institutionnelles regroupées en fonction des trois grandes médiations sociales de la régulation - formes instituées du droit, formes instituées de la monnaie et formes instituées du discours sur la société (Marques Pereira et Théret, 2001). Dans cette perspective, le mode de gestion du rapport salarial, la gestion monétaire et financière et le mode d'insertion internationale peuvent être considérés comme champs institutionnels où se pose la question du déficit de cohérence d'ensemble des formes institutionnelles. Il faut alors introduire dans l'analyse l'action collective comme moteur de la dynamique de changement/inertie des institutions. L'empreinte des coalitions socio-politiques sur la conformation des formes institutionnelles, en particulier la structuration de l'État, en constitue une première approche (Bizberg et Théret, 2012). Les choix de politiques publiques qui en résultent conforment le caractère performatif du modèle de développement, tel que l'analyse Marques Pereira (2012). Un mode de développement, ou gouvernement économique de l'action collective, se concrétise donc dans la formation d'anticipations. Le gouvernement (économique) du Parti des Travailleurs repose sur la promesse de maintien de la conciliation de modèles de développements alternatifs – libéral et néo-développementaliste - et sur les nouvelles promesses de redistribution des revenus.

1) Caractérisation des formes de régulation sociale et cohérence d'ensemble des formes institutionnelles

Marques Pereira et Théret (2001) analysent l'influence en termes de dynamique macroéconomique des régimes politiques et des formes de la régulation sociale. L'article vise à tirer des hypothèses théoriques relatives d'une part à la relation entre le changement de mode de développement et le degré de cohérence de la configuration d'ensemble des formes institutionnelles de la régulation antérieure, d'autre part au caractère plus ou moins vertueux des relations entre régimes politique et régimes d'accumulation.

Pour Marques Pereira et Théret (2001), l'héritage des formes institutionnelles de la régulation existantes à l'époque de l'Industrialisation par Substitution aux Importations a modelé la réponse du Brésil aux défis posés par l'épuisement de son régime d'accumulation, par les bouleversements de l'environnement politique international et de l'économie mondiale.

Les auteurs rappellent que : « *Ce sont les particularités de la trajectoire passée de développement et des formes institutionnelles qui [lui] ont été associées qui ont fait que les formes d'épuisement de l'ancien mode de croissance et les évolutions dans la crise ont été [spécifiques au] contexte national* » (Marques Pereira et Théret, 2001, p. 108).

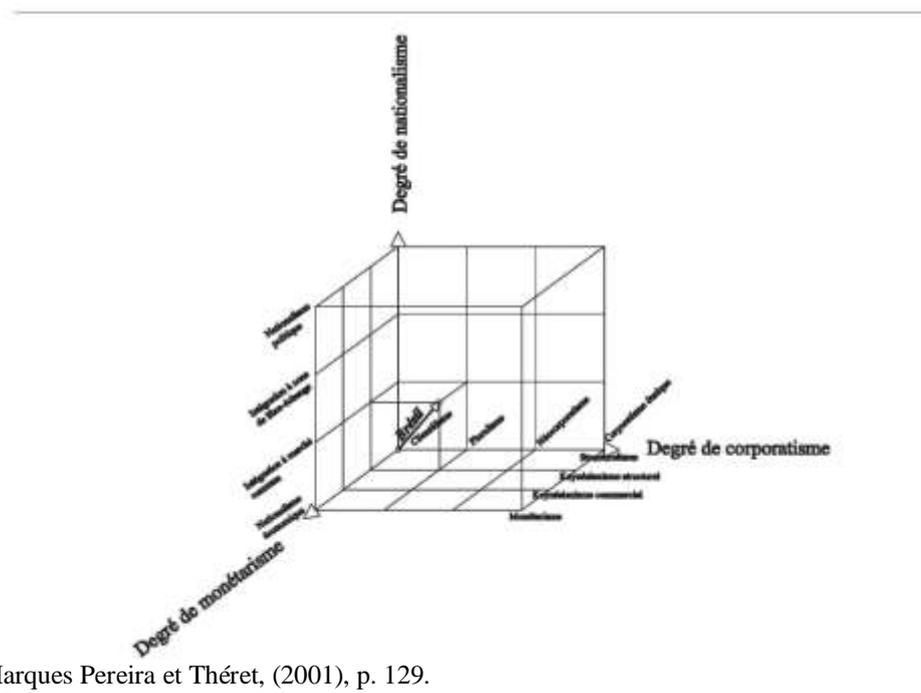
La dialectique de la libéralisation économique et de la démocratisation politique s'est imposée selon des modalités et des rythmes spécifiques. Il est nécessaire, selon les auteurs, d'éclairer l'origine de cette évolution spécifique : « *car chaque type d'enchaînement entre recompositions socio-politiques et restructurations économiques a des implications fort importantes en termes de changement institutionnel et est susceptible de déterminer une voie spécifique de développement. Dit autrement, pour éclairer la question de la dépendance des trajectoires de croissance à l'égard du chemin préalablement suivi par un pays, encore faut-il caractériser avec précision, voire typologiser les configurations institutionnelles qui sont à l'origine d'une telle dépendance* » (Marques Pereira et Théret, 2001, pp. 108 – 109).

Et cette analyse de la dépendance de sentier doit prendre en compte, au-delà du seul jeu des institutions économiques, l'histoire longue de la construction de l'État et de ses formes particulières sur un territoire. Des années 1970 au milieu des années 1990, le Brésil reste sur une voie de *desde*

adentro (de l'intérieur) en termes de paris économiques.⁵⁰ Quant à l'État-nation, son inachèvement « *a toujours limité la capacité institutionnelle du politique de normaliser les relations de travail et la répartition de la richesse nationale.* »⁵¹ (Marques Pereira et Théret, 2001, p. 109)

La compréhension de ces évolutions implique un examen de l'influence sur la dynamique macroéconomique des formes des régimes politiques et des médiations monétaire, juridique et discursive de la régulation sociale qui autorisent une coévolution plus ou moins vertueuse (au sens de mutuellement auto-renforçant) de l'État et des marchés capitalistes. C'est une analyse des contextes institutionnels politiques et sociaux qui est menée sur la base d'une représentation topologique du social (Théret, 1992a et 1992b). Cette représentation est centrée sur les « trois grandes médiations sociales primaires de la régulation », qui constituent « les éléments de base de toute société différenciée où coexistent État et marchés ». Un schéma simplifié de la configuration institutionnelle de la régulation est présenté par les auteurs.

Schéma 1 : La configuration institutionnelle de la régulation



Source : Marques Pereira et Théret, (2001), p. 129.

⁵⁰ Depuis le milieu des années 1990, un mode de développement en économie ouverte (par opposition à la stratégie d'industrialisation par substitution des importations) se met en place, par lequel la dynamique du marché intérieur génère la compétitivité externe.

⁵¹ Si l'État prend des formes particulières sur un territoire, l'existence de la frontière (agricole) soulève directement la question de l'achèvement de l'État-nation. Cet enjeu était encore à l'œuvre au début du siècle dernier aux États-Unis, entre « conservationnisme », colonisations agraires des « *farmers* » et des « planteurs ». Quant à la question indigène, elle était déjà résolue.

Sur la base du découpage temporel qui intéresse notre étude, on se focalise sur les apports que Marques Pereira et Théret (2001) fournissent à la compréhension des conséquences de l'ouverture sur la trajectoire brésilienne. Ils prennent pour point de départ la caractérisation qu'ils ont réalisée de la configuration institutionnelle de la régulation à l'époque de l'Industrialisation par Substitution d'Importations, et analysent la forme d'ouverture compatible avec son héritage institutionnel.

La conséquence de l'ouverture sur la trajectoire opère « *en faisant jouer les deux contraintes limitant l'innovation institutionnelle, une contrainte de dépendance de sentier et une contrainte de cohérence de la configuration institutionnelle d'ensemble. La dépendance de sentier implique que le déplacement sur les axes soit limité à un seul degré à la fois. La contrainte de cohérence des médiations doit enfin permettre de statuer sur la qualité de la transition institutionnelle correspondante et donc sur la probabilité de tensions pouvant pousser à des changements institutionnels ultérieurs.* » (Marques Pereira et Théret, 2001, p. 130)

Sur l'axe économique des degrés de monétarisme, l'ouverture et la libéralisation des marchés devrait produire un déplacement du Brésil des politiques structuralistes vers un keynésianisme structurel (fin du monopole de l'État sur l'émission monétaire, privatisations, constitution d'une autorité monétaire unique mais maintien d'une intermédiation financière publique et d'un contrôle du taux de change). Sur l'axe politique des degrés de corporatisme, le déplacement devrait s'opérer à partir du clientélisme vers le pluralisme. Cela impliquerait selon les auteurs une bureaucratisation weberienne de l'administration, la modernisation des partis politiques, la transformation des clientèles en *lobbies* concurrentiels, la décentralisation et un renouveau du fédéralisme favorisant le *lobbying* régional. La rationalisation de l'État agirait également sur l'axe symbolique, sa « modernisation » et la recherche de sa plus grande productivité étant la condition d'une amélioration de la compétitivité externe du pays. Toujours sur l'axe symbolique des degrés de nationalisme, l'intégration à un marché commun devrait substituer le nationalisme économique en vigueur sous la stratégie d'ISI. Les auteurs précisent que cela a bien été le cas avec le MERCOSUR.

Pour les auteurs, on ne saurait toutefois assimiler ces trajectoires institutionnelles largement déductives aux évolutions réellement suivies : « *En pratique, l'histoire n'est pas nécessairement logique et 'raisonnable', surtout dans les périodes de crise où le désarroi des peuples libère l'initiative des élites et permet des innovations politiques conçues unilatéralement d'en haut (de manière hypothético-déductive) et/ou tout simplement importées sous la pression des agences internationales, ce qui fait qu'elles sont le plus souvent peu articulées du point de vue institutionnel*

et faiblement ancrées dans les réalités sociales.[...] Ainsi [en a-t-il été] au Brésil des excès monétaristes du premier gouvernement Cardoso et d'une ouverture initiale brutale et sans discernement de type libre-échangiste qui ont été autant de coups portés à la cohérence de la structure productive du pays » (Marques Pereira et Théret, 2001, p. 131).

Pour les auteurs, les échecs de ces expérimentations et leur illégitimité ont montré qu'il était difficile de forcer un corps social à sauter d'un seul coup plusieurs degrés dans les formes institutionnelles des médiations. Les réquisits combinés de la cohérence d'ensemble des changements institutionnels et de la dépendance de sentier constitueraient des forces de rappel portées par l'action collective. Toutefois le jeu de telles forces n'est pas suffisant à lui seul pour susciter des innovations qui orientent le changement institutionnel afin de répondre aux nouveaux défis tout en assurant le maintien de la cohésion sociale. Un tel changement nécessiterait des acteurs politiques dont les stratégies d'innovation s'inscrivent dans le cadre des cohérences institutionnelles héritées.

On montre dans la deuxième partie de l'étude que les stratégies d'innovation des acteurs collectifs de l'agro-industrie et du capitalisme agraire s'inscrivent dans le cadre des cohérences institutionnelles héritées. Les clientèles se sont partiellement transformées en lobbies. L'institutionnalisation d'un corporatisme hybride soutient la coexistence de *lobbyings* et de clientélisme régional.

Quelles sont alors les marges de manœuvre de l'action politique en rapport aux configurations institutionnelles ? En envisageant la question de la cohérence des formes institutionnelles de la régulation au niveau diachronique de la compatibilité structurelle en dynamique des formes du régime politique et du régime d'accumulation, et non plus seulement en termes synchroniques d'effets de système entre formes institutionnelles des médiations sociales, il semble que la situation du Brésil soit relativement favorable à l'émergence de tels acteurs.

Ce que montre la comparaison internationale menée par les auteurs, c'est qu'un changement de régime d'accumulation n'implique pas nécessairement de changement de régime politique, ou qu'un changement de régime politique peut s'accompagner de la continuité d'un régime d'accumulation. Au Brésil dans les années 1980 et 1990, tout se passe comme si le noyau dur du régime d'accumulation résistait au changement de la conjoncture internationale, l'adaptation à ce changement passant alors essentiellement par des transformations institutionnelles de la régulation

et le jeu d'une certaine flexibilité du système politique. La comparaison internationale conduit également les auteurs à poser l'hypothèse que dans les sociétés capitalistes dépendantes à systèmes politiques non démocratiques, les régimes politiques qui alternent phases de libéralisation et de militarisation sont plus cohérents avec des régimes d'accumulation de type ISI, tandis que les régimes à parti unique le sont avec des régimes économiques de type ELG (*export-led-growth* ou croissance tirée par les exportations) :

« *Le Brésil a persisté dans sa stratégie de substitution aux importations en l'approfondissant de manière à se constituer un système productif intégré susceptible de soutenir une politique d'exportations compétitives permettant de dégager un surplus commercial externe durable* » (Marques Pereira et Théret, 2001, p. 134).

Le Brésil oppose une forte résistance au changement de son système économique en raison de la cohérence qui prévaut entre le mode de reproduction de ce système et le régime politique. En revanche le Brésil connaît une certaine flexibilité quant au changement politique. La combinaison de ces deux angles d'observation conduit alors à souligner l'importance en dernier ressort de la politique, puisque la forme du régime politique apparaît au fondement de trajectoires économiques indépendamment des caractères historiques, géographiques et sociologiques. Cette idée de la **primauté de la politique comme facteur du changement** n'implique pas pour autant pour les auteurs la dénégation de l'inscription du changement dans la longue durée des structures. A l'instar du capital, il y a de la politique vivante et de la politique morte, cristallisée, objectivée dans les institutions. Ces deux formes de politique combinées, la politique vivante et les institutions produisent le cours de l'histoire. Mais la politique vivante dans ses dimensions d'action et d'idées est également structurée par le temps long dans lequel s'institue l'imaginaire de chaque société. Ainsi pour les auteurs, l'action politique dans les évolutions actuelles aurait comme efficace de favoriser certaines pesanteurs structurelles aux dépens d'autres et de proposer de nouvelles combinaisons, de nouvelles pondérations.

L'analyse en termes de cohérence sociétale du politique et de l'économique illustre que « *c'est la cohérence de ces nouvelles combinaisons, produit de la dialectique entre innovation et institution, qui est à terme une condition de leur stabilisation* ». Elle montre que l'innovation politique pourra s'exprimer d'autant plus que la cohérence sociétale des structures est moins assurée, comme si la politique était guidée par la recherche de cette cohérence. Elle montre également que l'innovation s'attaque en priorité aux maillons les plus faibles de la configuration d'ensemble du social. Le Brésil apparaît comme fortement conservateur (de ses structures longues), « *car en régulant par*

une souplesse institutionnelle les contradictions économiques de son régime d'accumulation de manière à l'inscrire dans la longue durée et en répondant au choc externe par des transformations politiques allant dans le sens de la démocratisation, il se borne en fait à mobiliser une flexibilité qui est déjà inscrite dans son système politique. » (Marques Pereira et Théret, 2001, p. 135)

Quelques auteurs régulationnistes ont orienté récemment leurs recherches vers l'analyse de cette politique vivante et de son interaction avec les structures institutionnelles, dans le cas du Brésil contemporain. L'action des coalitions politiques y est étudiée en mettant en avant ses effets sur les modifications des cinq principales formes institutionnelles de la régulation identifiées par la théorie de la régulation.

2) L'empreinte des coalitions politiques sur la conformation des formes institutionnelles

Bizberg et Théret (2012) caractérisent les coalitions socio-politiques et leurs transformations, ainsi que leurs empreintes dans trois domaines relativement autonomes - les relations de travail, le système monétaire et financier et la structure organisationnelle de l'État - qui constituent trois des cinq formes institutionnelles canoniques de la théorie de la régulation. Ils montrent en outre que le degré d'autonomie de l'État et les forces organisatrices des syndicats et des entrepreneurs définissent les deux autres formes institutionnelles canoniques de la théorie de la régulation - des modèles économiques et des formes d'insertion internationale.

Leur article prolonge le travail de Marques Pereira et Théret (2001), en cherchant à mettre au premier plan « *la part d'innovation propre de l'activité politique orientée vers le futur, c'est à dire à l'action collective, source ultime et moteur essentiel du changement et/ou de la reproduction des institutions* » et à surmonter ainsi les critiques relatives à la manière structurale largement déductive de raisonner. L'article examine les modalités et la mesure dans laquelle « *les configurations socio-politico-économiques qui existaient durant la période de la substitution d'importations se sont transformées en de nouvelles configurations cohérentes face à la globalisation et aux processus d'intégration régionale* » (Bizberg et Théret, 2012, p. 3)

En termes de méthode, faire plus de place à l'action collective et aux forces politiques « vivantes » implique de traduire les concepts abstraits privilégiés par l'économie en catégories politiques intermédiaires entre le niveau conceptuel et le sens commun des acteurs. La validation de l'adage braudélien par cette série d'études - pour lequel les relations État/économie ou État/capitalisme

peuvent être favorables, neutres, ou défavorables au développement - est caractérisé ici pour le cas du Brésil dans la période de l'ajustement néo-libéral : le retrait de l'État peut s'avérer défavorable dans une grande mesure au développement économique.⁵² La nature du rapport État/économie dépend du contexte sociétal. Du point de vue des pratiques sociales « *l'insertion de l'État dans les rapports économiques, tout comme sa réciproque, l'insertion des intérêts économiques dans l'ordre politique, ne se comprennent qu'en référence à une coalition politique dominante d'acteurs sociaux qui peuvent être plus ou moins favorables au développement économique et au progrès social.* ». (Bizberg et Théret, 2012, p. 5)

Bizberg et Théret rappellent que la coalition à la base du développement brésilien s'appuie partiellement sur les vieilles oligarchies, ce qui l'empêche de démanteler les structures traditionnelles de domination et explique l'absence de toute réforme agraire au Brésil (Touraine, 1988). Il revient alors à l'État d'équilibrer les rapports de force entre les différents secteurs sociaux, d'organiser le pacte social, et pour cela, de construire les bases du développement brésilien. Un État de compromis, et donc autonome, se met en place avec le coup d'État de Vargas, en 1930. Il recherche sa légitimité dans le développement du marché interne et est porté par une idéologie du développement à tout prix, le « *desenvolvimentismo* ».

« *Cette même autonomie et le recours à une politique d'équilibre entre les secteurs traditionnels et modernes ont fait que [...] le **développement de l'industrie s'est fait sans discrimination à l'égard des intérêts agricoles** auparavant dominants, notamment ceux du sucre et du café.* » (Bizberg et Théret, 2012, p. 8).

Cet héritage est particulièrement marquant dans la période contemporaine et justifie l'étude du renouvellement du capitalisme agraire brésilien depuis la fin de la dictature en passant par la période néo-libérale.

Dans les années 1980 et 1990, la coalition structuraliste - laquelle regroupe entrepreneurs nationaux publics et privés, militaires et fonctionnaires des ministères économiques et sociaux, syndicalistes – aurait résisté à l'offensive néo-libérale, qui n'aurait pu se déployer que dans les années 1990 et sans prendre un caractère extrême. Le chemin plus hétérodoxe suivi par le Brésil tient à la marque d'une présence rémanente au sein des élites dirigeantes d'un courant « libéral-développementiste » selon Sallum Jr. (2004). En suivant Melo (1997), Bizberg et Théret affirment

⁵² Cet avis est partagé par de nombreux auteurs. En science politique, Diniz (2000, p. 49) parle de « mutilation » de l'appareil bureaucratique à l'époque du gouvernement Collor. (1990-1992).

que les mesures d'ouverture économique et de dérégulation des gouvernements Collor (1990-1992) et Cardoso (1995-2002), malgré l'affaiblissement de la coalition structuraliste, ont affronté une résistance au niveau social d'une part, et une opposition au niveau politique d'autre part, au Congrès, de la part du Parti des Travailleurs, lesquelles ont empêché que les mesures néo-libérales soient appliquées de manière radicale. Il convient de noter que cette résistance politique du Parti des Travailleurs au libéralisme a évolué au tournant des années 2000, ainsi que le montrent Saad-Filho (2007) et Singer (2012). Par ailleurs, la deuxième partie de l'étude montre que l'installation de la « *bancada ruralista* »⁵³ au Parlement, et l'action politique et sociale des secteurs de l'oligarchie traditionnelle du sucre ont également opposé une résistance certaine à l'offensive néo-libérale.

Les auteurs notent enfin que le gouvernement de Lula au Brésil se caractérise par sa prise de distance par rapport au FMI et la mise en œuvre de politiques d'obédience plus nationaliste. La conjoncture électorale de 2002 a vu se construire un courant d'opinion dans le monde patronal prônant une correction du processus d'ouverture indiscriminée de l'économie et l'adoption d'une politique industrielle appuyant tant la substitution des importations que les exportations. Ces évolutions, qui ont stoppé l'approfondissement d'un modèle libéral-monétariste imposé dans les années 1990, n'auraient pas encore donné lieu à la formation claire d'une nouvelle coalition développementiste et à une politique différente affranchie des injonctions de la finance (Erber, 2008). L'évolution du modèle de développement suivi par les gouvernements Lula, abordé en termes de gouvernement économique de l'action collective et de convention de développement fait l'objet de la sous-section suivante.

La coalition développementiste n'a pas rencontré de forte résistance des secteurs agro-exportateurs. Cette coalition a incorporé tant les intérêts agricoles que les secteurs industriels de production des biens de consommation et des biens d'équipement, ce qui a permis un développement plus complet de la matrice économique du pays.⁵⁴ Aussi le retrait de l'État a-t-il été plus tardif et moins prononcé du fait que la coalition libérale, quand elle a accédé au pouvoir,

⁵³ Au Brésil, une « *bancada* » désigne à la Chambre des Députés ou au Sénat Fédéral, la représentation d'un Parti ou d'un État. Celle des « ruralistes » est un regroupement inter-partis thématique.

⁵⁴ Ce développement plus complet de la matrice productive ou développement d'un système industriel hautement diversifié constituerait aujourd'hui un prix à payer dans le nouvel environnement économique international selon Barros de Castro (2008, p. 23). Le fait que Barros de Castro soit proche du BNDES permet de se faire une idée de la parole institutionnelle de cette Banque de Développement.

a inclus des industriels régionaux « libéral-développementistes », dont les intérêts ont été pris en compte par l'État. Selon Bizberg et Théret, c'est là l'indice que le Brésil a pu se repositionner comme puissance émergente autonome. L'importance de la restructuration productive au Brésil au cours de la période 1990-2010 conduit à relativiser ce constat. Le resserrement de la contrainte externe articulé au compromis distributif l'illustre.

Sur la base de ce balisage des coalitions sociopolitiques dominantes, les auteurs précisent leurs empreintes sur les formes institutionnelles suivantes : le rapport salarial ; le régime monétaire /financier ; la forme de l'État.

Dans le domaine des relations de travail, ils mettent en avant l'importance du syndicalisme et des relations industrielles. Le syndicalisme aurait réussi à garder son autonomie et à se renouveler considérablement du fait qu'il a été un acteur central du processus de démocratisation et de la discussion de la Constitution de 1988. Il aurait réussi, avec d'autres mouvements sociaux et l'appui du gouvernement Lula, à imposer des mesures en faveur des travailleurs. Les syndicats auraient réussi à s'implanter dans les grandes entreprises et à pénétrer le secteur agricole. La flexibilisation du syndicalisme brésilien ne l'aurait pas empêché de rester un interlocuteur important du gouvernement, tant dans la période libérale de Cardoso que sous les présidences de Lula, ce qui expliquerait selon les auteurs la politique de hausse du salaire minimum et des dépenses sociales. La conjonction de l'élection de Lula et de la pression des syndicats a conduit à des hausses sensibles du salaire minimum. Elles sont destinées à réduire les écarts de salaires, dans une perspective double de réduction des inégalités sociales et d'élargissement du marché interne. De surcroît, l'emploi et la formalisation du travail ont simultanément crû de manière importante depuis le début des années 2000. (Bizberg et Théret, 2012, p. 13)

Les auteurs remarquent que la coalition arrivée au pouvoir au début des années 2000 se dirige vers plus d'égalité distributive. Ce phénomène qu'atteste une croissance à long terme des dépenses sociales assez forte et à niveau relativement élevé (supérieur à 25% du PNB en 2008), est cependant également le fait de l'évolution de la structure productive, la désindustrialisation relative accroissant la demande de travail non qualifié proportionnellement plus que celle de travail qualifié, comme nous l'avons retenu de l'analyse de certains auteurs dont celle de Gaulard (2011).

Dans le domaine du système financier et du régime monétaire, le Brésil a connu un régime monétaire accommodant et décentralisé (avec de puissantes banques contrôlées par les États

fédérés) qui a favorisé le développement du pays.⁵⁵ La capacité de régulation centrale de la masse monétaire par la Banque Centrale ne serait effective qu'à partir des années 2000, suite à la mise sous contrôle de l'émission des dettes par les entités fédérées, à la prise en charge par l'État fédéral d'une partie de ces dettes et à la liquidation de leurs banques publiques par privatisation. Le Brésil a néanmoins conservé plusieurs grandes banques publiques nationales. L'État fédéral brésilien dispose de la Banque Nationale de Développement Économique et Social (BNDES, *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*), et des deux plus importantes banques du pays : le *Banco do Brasil* (chargé notamment des opérations du Trésor) et la *Caixa Econômica Federal*. Ces banques ont été recapitalisées au début des années 2000. Le BNDES soutient les exportations via le Fonds national de développement, et appuie l'économie avec des crédits à taux bonifiés (44% de ces crédits destinés à l'industrie ; 45% pour l'infrastructure et 4% pour le secteur agro-alimentaire en 2007).⁵⁶

Dans le domaine de la structure organisationnelle de l'État, les auteurs notent une certaine résistance au retrait des interventions économiques de l'État et une évolution de la structure fiscale. A partir des années 1970 et 1980, il y a eu un retournement de la participation de l'État. Au Brésil, le retrait de l'État se produit dans un moment démocratique, ce qui impacte la temporalité des réformes et la profondeur du retrait économique de l'État. Le fait que l'État brésilien reste producteur direct dans des secteurs comme l'énergie, particulièrement le pétrole, ne correspond pas uniquement à des raisons fiscales mais aussi à des raisons politiques. Les auteurs affirment que l'État brésilien a maintenu les capacités d'action, héritées de l'*Estado Novo*⁵⁷. Les gouvernements néo-libéraux de Collor et de Cardoso n'ont pas réussi à démanteler radicalement l'État interventionniste, faute de la construction d'une coalition politique solide pour appuyer la mise en œuvre des recettes du Consensus de Washington.⁵⁸ Les auteurs l'expliquent par le caractère atomisé du système politique brésilien, ainsi que par « *la présence d'une organisation syndicale d'opposition adossée à un parti discipliné (le Parti des Travailleurs) ainsi que la*

⁵⁵ La faillite de plusieurs de ces Banques Publiques des États Fédérés du Nord-Est est le fait de l'impossibilité de recouvrir les dettes des planteurs de canne-à-sucre et des industriels de la filière.

⁵⁶ Le soutien au secteur agro-alimentaire apparaît largement sous-estimé. Les données que nous avons récoltées dans les documents du BNDES révèlent un soutien pour la seule filière sucre-alcool de 5% du total des déboursements du BNDES en 2007 (BNDES, 2008 et 2009).

⁵⁷ L'*Estado Novo* est une phase de dictature qui commence le 10 novembre 1937 pour s'achever en 1945. D'un point de vue socio-économique, l'*Estado Novo* représente une alliance entre la bureaucratie civile et militaire et la bourgeoisie nationale, dont l'objectif commun immédiat était la promotion de l'industrialisation (Fausto, 2001, p. 201).

⁵⁸ Au sujet de La Réforme et de la nécessité de collaborations entre économistes et politologues qu'elle soulève, voir Rodrik (1996).

résistance forte d'une société civile active et opposée au néo-libéralisme. » Si les intérêts industriels n'apparaissent pas avoir été le fer de lance de cette opposition, l'IEDI mis à part, certains segments agro-industriels, notamment la filière sucre-énergie, ont participé activement de cette résistance au niveau sectoriel. Pour les auteurs, cette résistance, dans un contexte démocratique, a donné aux réformes un caractère graduel et relativement tardif, et a permis au pays de préserver des noyaux d'expertise technique et bureaucratique qui se sont « réfugiés » dans les institutions de promotion économique et d'administration des politiques sociales et technologiques. Ces cadres auraient protégé certaines institutions ou procédé à des réformes moins radicales, plus cohérentes avec les instruments restant aux mains de l'État et avec la structure économique du pays. Reste que ces réformes ont eu et continuent d'avoir des effets sur ces instruments et sur l'évolution de la structure économique du pays, et que la planification a cédé la place à la prospective et à la gestion de l'insertion internationale, productive et financière, de l'économie du pays et de ses agents.

Pour les auteurs, l'étendue et l'utilisation des ressources du secteur public industriel sont à mettre en rapport avec la question de la pression fiscale. La pression fiscale au Brésil est relativement élevée et augmente rapidement dans la première moitié des années 1990, pour atteindre 34% (un taux de pays développé libéral, notent Bizberg et Théret) une fois la stabilisation monétaire opérée. La forme du fédéralisme combinée à celle du régime politique a un impact sur la capacité de l'État à mener ses politiques. Ainsi au Brésil - fédération décentralisée composée de **trois ordres de gouvernement** -, les ressources fiscales sont largement décentralisées et les situations économiques régionales se reflètent dans un système fragmenté de partis politiques. Les **coalitions territoriales** jouent un rôle significatif, pouvant être plus important que celui des coalitions entre forces sociales. La démocratisation au Brésil a réveillé une vibrante société civile, ce qui a conduit à une certaine modernisation du système politique (notamment des partis politiques) et à la revendication d'une politique sociale complémentaire à la politique économique ; elle a stabilisé un fédéralisme décentralisé en termes de ressources fiscales. Mais la décentralisation du pouvoir fiscal n'a pas eu lieu, et la centralisation du pouvoir monétaire a favorisé une guerre fiscale entre États et municipalités.

Au final, Bizberg et Théret voient une certaine cohérence entre le poids fiscal des entités fédérées, la tendance à un clientélisme présidentiel à l'égard des représentants des entités fédérées et le clientélisme ou le pluralisme qui marquent les rapports sociaux de travail et le rapport de l'État à la société.

Le niveau de développement économique atteint par le Brésil est dû selon Bizberg et Théret (2012) à une conformation particulière de son système socio-politique qui lui aurait permis de préserver puis de capitaliser les acquis de son industrialisation grâce à la résistance à l'imposition du modèle néo-libéral qui impliquait la rupture des coalitions développementistes et la destruction des instruments d'intervention de l'État dans l'économie. Le capitalisme brésilien se serait orienté vers un capitalisme développé de type libéral et cela par des évolutions à plusieurs niveaux :

- 1) en matière d'insertion internationale, par l'avancée vers des formes d'intégration régionale de type marché commun (MERCOSUR) ;
- 2) en faisant évoluer son système politique du clientélisme vers le pluralisme ;
- 3) en combinant des politiques économiques structuralistes avec des politiques de stabilisation de la monnaie nationale (le real) ;
- 4) en articulant les politiques sociales et les politiques d'emploi et de travail.

Cette capacité de résistance au néo-libéralisme et cette capacité d'innovation serait le fait de trois types d'**acteurs collectifs** :

- 1) une bureaucratie et une intelligentsia dotées d'un projet économique centré sur le marché intérieur, projet qui est ancré dans l'imaginaire social et fondé sur un savoir technique solide, avec une conception du Brésil comme puissance mondiale qui se base sur la compétitivité économique à partir de la démocratisation ;
- 2) une importante classe d'entrepreneurs nationaux qui dépendent du marché intérieur et qui se serait renforcé politiquement avec le processus de démocratisation ;
- 3) une société civile développée et active qui est à l'origine du processus d'ouverture démocratique et de l'articulation entre politiques sociales et politiques d'emploi et du travail, inscrit dans la Constitution de 1988.

La configuration du politique mise en évidence par Marques Pereira et Théret (2001) et le type de conformation du politique, de l'économique et de leurs relations mutuelles, qui a permis d'atteindre un niveau de substitution des importations poussé aurait posé des bases solides pour une **transformation ultérieure** qui autoriserait un régime de croissance assurant simultanément la croissance des exportations et du marché interne. On aurait ainsi un idéal-type de capitalisme périphérique étatique ou administré et tourné vers le marché interne (*Inward-looking State-led Peripheral Capitalism*). Le processus de démocratisation aurait renforcé mutuellement l'État et la société civile, et le système des partis se serait renforcé à partir des années 1990 sur une base

pluraliste avec conformation de deux blocs politiques.⁵⁹ Le caractère partiel de la destruction des structures économiques et des institutions héritées de la période de l'ISI expliquerait la réémergence du Brésil.⁶⁰

Les travaux des économistes et des politologues marxistes et néo-développementistes brésiliens ne partagent pas l'optimisme de Bizberg et Thérét.⁶¹ C'est également le cas des travaux régulationnistes centrés sur les limites du régime d'accumulation et de croissance, ainsi que de ceux qui mettent en évidence les limites du modèle de développement comme élément central de consolidation d'un mode de développement insoutenable.

3) Gouvernement économique de l'action collective, modèle et convention de développement

La question que pose Marques Pereira (2012) est celle de l'émergence d'un modèle de développement qui donne à nouveau au marché intérieur le rôle moteur de la croissance qu'il a eu avant la libéralisation, sous l'impulsion d'une politique d'industrialisation par substitution des importations. Cette question se pose au regard de l'accélération de la croissance suscitée par une politique de redistribution et de demande au cours de la dernière décennie et la croissance des exportations (2002-2012).

Une telle possibilité d'un nouveau modèle de développement émerge à la suite du changement politique induit par la crise financière du tournant du millénaire et qui a produit un changement de

⁵⁹ Cette conformation de deux blocs politiques au cours des années 1990 est confirmée par l'étude des coalitions de gouvernement sur la période 1988-2007 par Figueiredo et Limongi (2007, p. 178).

⁶⁰ L'idée d'émergence apparaît dans les années 1990 pour qualifier les pays ayant connu un décollage économique brusque, fondé sur l'industrialisation, à partir des années 1970, et caractérisés par un fort potentiel de croissance. Ils sont issus des pays dits en développement et qualifiés de « nouveaux pays industriels » dans les années 1980. La récente accélération de la croissance économique du Brésil justifierait ainsi cette qualification de réémergence.

⁶¹ C'est notamment le cas de Singer (2012) qui note que la durabilité du modèle « luliste » dépend, d'un point de vue économique, de la poursuite du *boom* des *commodities*. D'un point de vue politique, la question essentielle qui reste en suspens est celle de la capacité d'alliance entre prolétariat et sous-prolétariat, dans la mesure où l'auteur montre que le conflit entre coalition productiviste et coalition rentière joue également un rôle important dans ces possibilités d'alliance, le sous-prolétariat étant davantage porté au soutien de la coalition rentière, tout comme l'est d'ailleurs la classe moyenne. Bresser Pereira aborde la question des coalitions politiques sous l'angle des pactes politiques et de leur lien avec la théorie économique (Bresser Pereira, 2007a, pp. 255-266). Depuis 1990, ce **pacte** serait **libéral-dépendant**, fondé sur l'orthodoxie conventionnelle. Ce pacte ne permettrait pas de fonder un véritable accord national. L'auteur s'interroge sur la possibilité que s'établisse un nouvel accord national, sur la base d'une coalition alternative. La place des intérêts agro-industriels est jugée indéfinie par l'auteur.

régime de change en 1999. La tendance à la surévaluation de la monnaie est liée aux taux d'intérêts élevés. L'analyse interroge les conditions d'adoption d'une stratégie dite néo-développementaliste, qui préconise l'adoption d'un taux de change compétitif, alors que les comptes extérieurs se dégradent, ce qui met en doute la possibilité de poursuivre la hausse de la consommation. L'impasse de politiques économiques, par la tendance à la surévaluation du change qu'elles produisent, prend la forme d'un conflit entre stratégie de désinflation compétitive et poursuite de l'industrialisation.

Pour évaluer cette possibilité, l'analyse rompt avec une conceptualisation purement normative des régimes monétaires et de change qui domine le débat, et considère les effets macroéconomiques de ces régimes « *comme un résultat intentionnel d'un gouvernement des promesses de revenus monétaires par un encadrement institutionnel et cognitif de la formation des anticipations déterminant l'évolution de l'investissement, de la structure financière et de la compétitivité* » (Marques Pereira, 2012, p. 2).

« *L'analyse est menée en termes de gouvernement de l'action collective, par l'étude de la formation des anticipations en tant qu'objet d'un gouvernement de promesses de revenus monétaires, adossé au pouvoir de persuasion des discours sur le modèle de développement* » (Marques Pereira, 2012, p. 1).

Les anticipations sont analysées à partir d'une conception originale de la monnaie comme fait symbolique, politique et économique. L'interaction entre ces propriétés ou formes fonctionnelles de la monnaie a été schématisée par B. Théret (2008). Ce schéma découle de l'élaboration préalable d'une représentation topologique du social. Il convient de bien préciser ce mode d'appréhension des anticipations, centré sur la monnaie, afin de pouvoir l'adapter à notre objet : le gouvernement (économique) de l'action collective des agro-industries.

Dans l'étude de Marques Pereira, les anticipations sont appréhendées « *comme opération cognitive historiquement située que structure la triple propriété fonctionnelle de la monnaie à être : (i) une forme symbolique [...] dont l'acceptation repose sur un modèle de développement figurant une visibilité à long-terme, (ii) une institution qui incarne le pouvoir politique de garantir un régime d'émission et de change dont la crédibilité détermine la visibilité à moyen-terme, et (iii) une valeur de marché des moyens de paiement fixant à court terme celle des divers types de revenus perçus ou à percevoir.* » (Marques Pereira, 2012, p. 1).

Sa forme symbolique est caractérisée comme génériquement instable du fait de la « difficulté rémanente d'obtenir un accord social sur une unité de compte commune aux divers types de

revenus. » (Marques Pereira, 2012, p. 4). Cette difficulté avait déjà été identifiée par Théret en 1993, qui expliquait la permanence de l'hyperinflation au Brésil comme « *le résultat d'une situation où il y a brouillage des référents et où la polarisation sur un système de valeurs économiques et politique cohérent s'avère a priori extrêmement difficile à obtenir en raison d'un certain équilibre des tensions entre des ensembles de forces sociales penchant dans des sens opposés* » (Théret, 1993, p. 39). La fragilité structurelle du système de compte est donc la traduction d'une tension entre deux idées de nation depuis le début du XX^e siècle correspondant à un modèle de développement centré sur l'exploitation de ressources naturelles (et que Théret qualifie dans son actualisation dans un mode de développement de configuration rentière territoriale) ou également sur l'industrie (et dont l'actualisation renvoie à une configuration salariale à hégémonie industrielle).

La recherche de conciliation entre les deux modèles au Brésil explique selon Marques Pereira le recours à des doctrines monétaires spécifiques pour fonder un gouvernement des anticipations qui permette une hausse de la croissance par la redistribution, néanmoins limitée - comme on l'a souligné supra à partir de l'analyse de Bruno et al. (2012) – au côté de la demande. Dans ce cadre, la redéfinition de la fonctionnalité politique de la monnaie est bornée et implique la permanence de l'insertion internationale et du régime d'accumulation qui se sont institués avec la libéralisation. Ce blocage dans les possibilités de redéfinition des propriétés politiques de la monnaie est alors ramenée à la persistance du pouvoir des créanciers de formater une fonctionnalité de la monnaie qui accroît la dette publique au détriment du financement du capital productif et donc de la compétitivité.

La prémisse de la méthode utilisée est que l'action de la politique – ici monétaire et de change – est en premier lieu d'ordre cognitif en ce qu'elle vise à orienter la formation des anticipations. A ce point encore, il faut noter que le soubassement méthodologique de l'étude est la représentation topologique du social, car c'est bien d'une « communication intersystémique dans un cadre topologique » (Théret, 1999) dont il s'agit, laquelle est d'ordre cognitive, informationnelle. Les choix privés qui résultent de ces anticipations conforment le caractère performatif du modèle de développement, l'actualisation de sa théorie dans la réalité observable d'un mode de développement.

Selon Marques Pereira : « *de cette prémisse on déduit que la conjonction entre un mode de régulation et un régime d'accumulation, par laquelle se définit le concept de mode de développement dans la théorie de la régulation se concrétise dans la formation des anticipations*

qu'ordonne l'interdépendance entre formes fonctionnelles symbolique, politique et économique de la monnaie » (Marques Pereira, 2012, p. 7)

On étend alors cette conception aux deux autres grands média primaires de communication sociale que sont le droit et le discours sur la société, afin de mettre en lien le mode de développement, non pas aux formes fonctionnelles de la monnaie comme le fait Marques Pereira, mais à la configuration institutionnelle du mode de régulation.

Une schématisation de ces relations peut alors être présentée.

Dans un gouvernement (économique) de l'action collective par un modèle de développement, la formation sociale des anticipations se réalise dans le contexte de la configuration institutionnelle du mode de régulation. Ces anticipations ne se réfèrent pas uniquement à des promesses de revenus dans l'ordre des pratiques économiques mais également à des promesses de statuts dans l'ordre politique, ainsi qu'à des promesses de légitimation des discours sur le développement national dans l'ordre symbolique. Dans sa dimension symbolique, laquelle renvoie aux degrés et à la nature du nationalisme, la configuration institutionnelle du mode de régulation repose sur une prévisibilité à long terme des systèmes économique, politique et sociétal par le modèle de développement. Dans sa dimension politique, les degrés de corporatisme doivent permettre une prévisibilité conjoncturelle des compromis institutionnalisés par le système de représentation politique des intérêts, des groupes sociaux et des territoires. La configuration institutionnelle du mode de régulation, dans sa dimension économique, est définie par les degrés de monétarisme. Loin de se limiter à la fixation des valeurs de marchés des moyens de paiement et des titres, la dimension économique de cette configuration est étroitement liée aux deux autres dimensions. Le caractère de stabilité du régime d'accumulation renvoie donc aux processus de conformation et de consolidation du mode de développement issus de la formation sociale des anticipations.

On revient alors sur l'analyse faite par l'auteur de la propriété symbolique de la monnaie. Son incertitude caractéristique est au cœur de la tension entre modèles de développement. Ces deux représentations de la nation se construisent dans les premières décennies du XXème siècle. Elles s'expriment par des discours concurrents qui opposent un développement uniquement fondé sur les avantages comparatifs du secteur primaire ou sur la possibilité de l'impulser également par l'industrialisation. L'industrialisation par substitution d'importations s'impose comme modèle de développement protectionniste à partir de la crise de 1929. Bizberg et Théret (2012) soulignent

que la coalition développementiste a incorporé les intérêts agraires. Il y a au Brésil, selon Marques Pereira (2012), une « conciliation autour de la permanence d'un projet de développement industriel ». Il se manifeste à partir des années 1970 dans les Plans Nationaux de Développement successifs qui visent « à parachever l'industrialisation dans le secteur des biens de production en même temps que la modernisation de l'agriculture d'exportation, essentielle pour assurer l'équilibre externe » (Marques Pereira, 2012, p. 12). La crise de ce modèle tient au développement des conflits distributifs qui dégénère en hyperinflation. Théret et Marques Pereira (2004) notent par ailleurs que cette hyperinflation atteint également l'ordre juridique, avec une hyperinflation du droit, « un emballement des pratiques juridiques décroché du réel des pratiques » interprétable là encore comme expression « d'un conflit non résolu au sein de la société brésilienne entre l'idéologie de la modernité salariale-industrielle et celle de patrimonialisme clientélaire ». Au niveau monétaire, la solution adoptée a été celle d'un ancrage du change par bandes de flottaison, ajustable (*crawling peg*).

*« Il faudra attendre le retour de la confiance des créanciers de la dette publique pour que se concrétise une volonté politique de rendre la rigueur monétaire compatible avec un soutien de la demande intérieure. L'accélération de la croissance grâce aux effets distributifs de la politique économique redéfinit alors le compromis doctrinal entre les deux modèles concurrents qui s'affrontaient depuis les années 1990 dans la dispute symbolique et politique sur la vision d'avenir de la nation. Le compromis entre modèle libéral et néo-développementaliste est redéfini par l'ajout à ce dernier d'un volet distributif »*⁶² (Marques Pereira, 2012, p. 12).

Dans les années 2000, les limites à l'accumulation du capital se reposent avec deux paramètres nouveaux : un desserrement de la contrainte externe et la contrainte politique à une reconfiguration des compromis distributifs.

« Les crises de régimes de change que provoque l'endettement externe ont été perçues comme le résultat d'erreurs de politique économique ou de sa soumission à la recherche de rentes. La révision théorique dont elle est l'objet à la suite des crises est l'occasion d'une réorientation des promesses de revenus monétaires. Ce fait cognitif témoigne que les crises de change sont des crises des systèmes de compte reflétant le grippage, voire une crise des autres formes fonctionnelles de

⁶² Ce compromis doctrinal entre les deux modèles dans le gouvernement Lula est analysé par Erber (2010) à partir de la notion de convention de développement.

la monnaie. » (Marques Pereira, 2012, p. 13)

Mais ce sont également les promesses de statut dans l'ordre politique qui sont en jeu dans ces redéfinitions.

Ainsi : « *L'alternance politique qu'a provoquée [...] la crise de l'ancrage du change rouvre le débat sur le modèle de développement. Il n'est pas tranché à ce jour.* » (Marques Pereira, 2012, p. 13)

La dimension symbolique des média primaires de communication sociale est touchée par une incertitude qui implique que les politiques publiques n'aient pu résoudre les fragilités structurelles des systèmes productifs et économiques, du système politique et du système de l'intégration sociale.

Conclusion :

Les recherches régulationnistes montrent que les changements limités du mode de régulation qu'a introduit le gouvernement du Parti des Travailleurs conformément à une politique économique qui implique une tendance de long terme à la stagnation au-delà de ses effets initiaux bénéfiques sur la croissance. En effet, la hiérarchie des formes institutionnelles n'a pas été fondamentalement modifiée depuis 1999. Or la restructuration productive et l'impératif de redistribution ont modifié les paramètres du régime de croissance et d'accumulation. Ce désajustement entre mode de régulation et régime d'accumulation rend insoutenable le régime de croissance sur le long terme car elle produit désindustrialisation et financiarisation. Si les tensions ont pu être maintenues sous contrôle, le retour de la contrainte externe par l'accroissement du solde négatif de la balance courante est un facteur de risque de crise de change, risque d'autant plus prégnant que les inquiétudes des faiseurs d'opinion financière internationale à l'égard du Brésil sont réelles.

La recherche postkeynésienne est ici proche, dès lors qu'elle privilégie l'étude de la politique monétaire et de change, et les modalités d'insertion financière internationale du Brésil. L'incohérence de la politique de change à l'égard de l'accumulation de capital productif est particulièrement soulignée.

Cette convergence des analyses se rompt dès lors que la question de l'intermédiation politique des intérêts qui dirige les arbitrages de politiques économiques est prise en considération. On peut

alors considérer que les analyses régulationnistes complètent la recherche postkeynésienne dès lors que l'articulation des politiques économiques est autant appréhendée dans ses modalités que dans ses sources institutionnelles au niveau du mode de régulation. L'étude des coalitions d'intérêts et les coalitions socio-politiques qui permettent de nouer la politique économique conduit certaines analyses régulationnistes à considérer les **facteurs proprement politiques** de la formation et de l'évolution d'un mode de développement. Quelques études traitent de surcroît de la dimension symbolique du mode de développement.

La complémentarité de ces analyses montre que le régime de croissance et d'accumulation est insoutenable en l'absence d'une refonte de la politique économique, principalement des politiques monétaires et de change. On sait par ailleurs que la composition de la demande sociale ne valide pas l'évolution tendancielle des capacités de production principalement du fait que la société brésilienne investit excessivement dans l'exploitation des ressources naturelles. Toutefois, la *bonanza* agro-exportatrice joue un rôle essentiel dans le maintien sous contrôle des tensions entre objectif de stabilisation et objectif de redistribution. Mais le caractère soutenable de l'excédent commercial et de la stratégie d'insertion internationale «régressive» d'un point de vue technologique est incertain. Au niveau macroéconomique, l'incertitude se noue essentiellement autour du taux de change.

Au niveau politique et institutionnel, on sait que la coalition à la base du développement brésilien s'appuie partiellement sur les vieilles oligarchies et que le **développement de l'industrie s'est fait sans discrimination à l'égard des intérêts agricoles** auparavant dominants, notamment ceux du sucre et du café. La coalition développementiste n'a pas rencontré de forte résistance des secteurs agro-exportateurs, d'autant que la modernisation de l'agriculture d'exportation a été essentielle pour assurer l'équilibre externe. Il n'en demeure pas moins que les intérêts agraires et agro-industriels sont indéfinis par rapport à la coalition néo-développementiste. Or le poids des intérêts agraires s'est d'une certaine manière renforcé avec le compromis luliste de par le fait qu'il a impliqué la désindustrialisation. La recherche d'une conciliation entre projet de développement industriel et groupes d'intérêts liés au secteur primaire d'exportation a été rendue plus difficile. Il faut en conclure que le poids économique et politique des intérêts agraires et agro-industriels a été déterminant dans l'orientation prise par l'économie et la société brésilienne depuis que le modèle de développement antérieur a été abandonné. La question des incertitudes quant à sa direction future reste posée. Une étude des structures de gouvernance de ce secteur, ainsi que de son gouvernement économique et de sa « gouvernementalité » permet de mieux spécifier la dimension

sectorielle du blocage d'une redéfinition du mode de régulation et ainsi les perspectives de développement du Brésil.

Deuxième partie : Mode de gouvernement et mode de développement : une étude de cas de la filière sucre-énergie

Les propositions théoriques suivantes orientent cette seconde partie. Un mode de régulation - concept théorique qui rend compte de la cohérence de l'ensemble des dispositifs institutionnels - suppose une gouvernance du jeu des acteurs, c'est à dire l'émission de règles de fonctionnement des organes de régulation sectorielle. Le jeu des acteurs est lui-même orienté par un gouvernement, une intentionnalité de l'action publique. Les objectifs de l'action gouvernementale, qui se traduisent en règles de marché, sont formulés à partir d'une doctrine de politique économique qui mobilise des savoirs élaborés dans le régime intellectuel des idées. Sur cette prémisse, on opte d'intégrer à l'analyse du mode de régulation le concept de gouvernement économique. On reformule le concept de gouvernance par rapport à son sens courant, en adjoignant au processus de mise en place d'un ensemble de règles le fait que ces dernières sont marquées par le jeu des acteurs. La gouvernance est donc dotée d'une dimension interactive.

Sur la base de ce dispositif conceptuel, on soutient l'hypothèse que l'incohérence institutionnelle du mode de régulation brésilien a pour ressorts fondamentaux l'action collective et la formation de la société. L'analyse de l'action collective fournit un éclairage de ce que l'on appelle un gouvernement économique qui vise à orienter les changements des acteurs et de leurs relations. Elle montre que l'instabilité macroéconomique n'engage pas qu'une réflexion sur la politique économique ad hoc mais également sur ses racines sociétales et que celles-ci renvoient, dans une large mesure, à l'incertitude générée par le gouvernement du secteur dont dépend de plus en plus largement l'excédent commercial.

Pour le démontrer, on analyse la marque de l'action collective de l'agro-industrie à partir :

- de la nouvelle dynamique de compétitivité du secteur et de la filière sucre-énergie ;
- de l'évolution des règles qui composent les structures de gouvernance du secteur et de la filière;
- de leurs modes de gouvernements en tant que production politique des acteurs collectifs ;
- de la gouvernementalité, c'est à dire de la production de référentiels de politiques publiques et de modèles de développement.

Le chapitre 4 présente l'élaboration du dispositif conceptuel appliqué dans les chapitres suivants à

l'étude de cas des modalités de gouvernement du secteur et de la filière. L'explication de la nouvelle dynamique de compétitivité et de la nature du régime économique de développement sectoriel soulève la question de la structure de gouvernance du jeu des acteurs et de son articulation avec le mode de régulation, ce qui implique d'étudier la formation sociale des règles et des dispositifs institutionnels. En la matière, l'action des organisations politiques de représentation des intérêts et des groupes économiques n'est pas autonome et les gouvernements agissent également sur la production des acteurs collectifs. Leur interaction peut être considérée comme une composante d'un gouvernement économique de l'action collective. Celui-ci mobilise des référentiels ou des représentations du monde fondées sur des savoirs et traduits en doctrines et discours. L'action collective comporte donc également une dimension symbolique. Le chapitre 5 caractérise la nouvelle dynamique de compétitivité de l'agro-industrie et son importance pour le solde de la balance commerciale. Il montre que cette nouvelle dynamique de compétitivité repose sur la permanence de rapports d'exploitation du travail et de la nature. Les chapitres 6, 7 et 8 caractérisent le mode de gouvernement sectoriel de l'agro-industrie et de la filière sucre-énergie. Le chapitre 6 soutient que l'évolution de la structure de gouvernance des agro-industries et de la filière sucre-énergie traduit l'empreinte des coalitions des capitalistes agraires que permettent de nouer les organisations de représentation des agro-industries. Le chapitre 7 précise le mode de gouvernement des agro-industries et de la filière sucre-énergie. Il met au jour les stratégies des organisations de représentation des intérêts de classe et l'intentionnalité gouvernementale dans la production politique des acteurs collectifs. Le chapitre 8 démontre que la nouvelle gouvernabilité repose de façon accrue sur une présentation valorisante des agro-industries comme monde social moderne, démocratique, compétitif et écologiquement responsable. Les organisations de représentation des intérêts agro-industriels se doivent de jouer dans un contexte démocratique dans lequel la contrainte de compétitivité internationale est présentée comme compatible avec un développement durable du secteur, à la fois socialement et écologiquement. C'est au niveau symbolique de la production de cadres d'interprétations du monde – ou référentiels – que se joue l'intégration du secteur au mode de régulation, défini comme instance sociétale. Les dispositifs cognitifs fournissent des savoirs qui se traduisent en expertise puis en règles de gouvernance.

Avant de présenter cette analyse du gouvernement économique sectoriel - et territorial - de l'action collective, il convient de caractériser les principaux traits des changements de l'État au cours de la période étudiée.

Les réformes structurelles, notamment en matière d'ouverture commerciale au tournant des années 1990, se conjuguent avec la mise en œuvre d'un plan de stabilisation monétaire au milieu de la même

décennie qui connaîtra un succès relatif, vu la crise du régime d'ancrage de change en 1999. Les réformes structurelles s'élargissent alors aux champs de la réforme de l'État et des relations État-société : réforme de la gestion publique, réforme de la sécurité sociale et réforme fiscale.

A. La redéfinition de l'agenda gouvernemental, la mutation libérale et la réorientation internationale du Brésil : 1980 - ...

Sallum Jr. aborde la question des relations entre État et économie, dans leurs rapports avec l'ordre politique et économique international et au nouveau contexte démocratique. Pour cet auteur, les politiques mises en œuvre sous les gouvernements Lula prolongent et élargissent celles de son prédécesseur et participent à l'émergence d'un nouveau type d'État, ébauché sous Cardoso (Sallum Jr., 2010). Ces politiques associent des éléments hérités du vieux « développementalisme », la démocratie, et certaines orientations économiques libérales, dans le but de favoriser l'insertion compétitive du pays. Ce nouveau type d'État en cours d'institutionnalisation s'appuie sur deux piliers : la Constitution démocratique de 1988 et le plan Real (1994).

Pour Sallum Jr., le processus de transition politique brésilienne, constitue la face positive d'une « crise hégémonique » qui a démantelé les fondements socio-politiques de l'État varguiste⁶³ promoteur du développement industriel par des politiques de substitution aux importations, régime mêlant à la fois exclusion sociale et participation populaire contrôlée, essentiellement par le biais de la structure corporatiste de représentation des intérêts travaillistes. Sur le plan intérieur, cette crise hégémonique a ouvert la voie à un processus de démocratisation politique, et à une lente évolution qui verra émerger une conception libérale des rapports entre État et marché.

Ces mutations se sont appuyées sur – et ont été conditionnées par – la nouvelle conception que les élites politiques brésiliennes se sont faite de la place et du rôle du Brésil dans un ordre international en profond bouleversement. Si la politique extérieure du Brésil reste défensive et axée sur la défense de son autonomie politique, à partir de 1989, l'élite brésilienne devient peu à peu favorable à une insertion active du pays dans le nouvel ordre international en construction, et ambitionne de projeter les valeurs et les intérêts du Brésil dans les institutions et les organismes internationaux de régulation. Elle manifeste ainsi son intention de dépasser le seul principe d'autonomie. La perspective d'« insertion compétitive » façonne progressivement les orientations de la politique extérieure

⁶³ Il différencie l'État varguiste de l'État développementiste, ce dernier terme se référant uniquement au rapport entre État et économie, alors que le premier intègre le rapport entre l'État et la société.

brésilienne. Cette orientation s'est affirmée et maintenue par la suite, nonobstant quelques changements.

En conséquence de cette « ambition de puissance », sur le plan national, l'« **insertion internationale compétitive** » du pays qu'ambitionne l'élite brésilienne requiert la mise en place d'un État fort, capable de piloter l'économie et la société, et d'une économie susceptible de peser sur le plan international. Pour Sallum Jr., les conditions nationales de cette insertion, jugées indispensables par l'élite, mais non totalement consolidée dans les faits, ont constitué une sorte de filtre à l'expansion domestique du néolibéralisme. La **pensée néolibérale** n'a été intégrée que de manière très **sélective et partielle** au Brésil.

Notre étude montre que les représentants des intérêts agro-industriels, à quelques exceptions près, luttent, à partir du moment où s'engage la réduction drastique du crédit bonifié orienté vers leurs activités, contre le « biais » anti-agriculture et anti-exportations de l'ancien modèle de développement. Ils se sont dès lors facilement inscrits dans la revendication de libéralisation économique, bien qu'on le verra, certains segments, et notamment l'oligarchie sucrière du Nord-Est et les intérêts formés par le Programme National de l'Alcool aient opposé une certaine résistance. En revanche, l'insertion de ces intérêts dans le jeu démocratique a été, notamment dans les années 1980, problématique. A cette occasion, l'intervention de l'État a été importante dans les modalités de la recomposition des associations représentatives et dans la centralisation du pouvoir de représentation du secteur « agronegócio ». Le large affranchissement des intérêts agro-industriels vis-à-vis du système corporatiste de représentation des intérêts a par ailleurs constitué une ressource organisationnelle et un capital politique important dans leur accès à plusieurs segments de l'administration publique. Pour les industriels du sucre et de l'alcool (*usineiros*), les décisions de la Banque Centrale à leur égard le révèlent.

Cela dit, retournons aux analyses des principaux changements de l'État brésilien. L'élection à la Présidence de la République de F. Collor de Mello en 1989, intervient alors que le candidat ne bénéficiait du soutien d'aucun parti politique, mais comptait avec celui des médias, et notamment de la puissante TV Globo. Le candidat est appuyé par l'élite comme une alternative à la victoire d'un candidat de gauche, Luís Inácio Lula da Silva, dit Lula, président du Parti des Travailleurs. Le vainqueur avait fait campagne en insistant sur la nécessité de combattre la corruption, de moderniser le pays et de réduire les dépenses publiques, en critiquant notamment les salaires très élevés de certains fonctionnaires. A son arrivée au pouvoir, en mars 1990, l'inflation atteint 80% et menace de dérapier. (Fausto, 2011, p. 290-291). Collor met en œuvre un plan économique radical (Plan Nouveau Brésil, *Plano Brasil Novo*, connu sous le nom de Plan Collor), avec gel des dépôts bancaires, gel des

prix, coupe des dépenses publiques. Simultanément, les mesures de modernisation du pays sont implémentées avec les premières privatisations des entreprises publiques, la plus grande ouverture au commerce extérieur, la réduction du nombre de fonctionnaires.

Selon Diniz (2000), le gouvernement Collor (février 1990 – septembre 1992) met en œuvre une redéfinition drastique de l'agenda gouvernemental en accord avec les orientations néolibérales devenues hégémoniques dans les années 1980. Ainsi la mise en cause de l'hypertrophie de l'État et de l'excès de dépenses publiques au cœur de la crise de l'État gagne une acceptation large dans ce contexte international. Les préconisations pour une sortie de crise sont le rétrécissement de la machine bureaucratique et la réduction de la capacité d'intervention de l'État (Diniz, 2000, p. 49). Les propositions de réforme se résument à des coupes dans le personnel et la réduction de la machine étatique, qui résultent la plupart du temps en une mutilation de l'appareil administratif. Le président Collor a par ailleurs accru la centralisation administrative avec la création de deux super-ministères, celui de l'Économie, des Finances et de la Planification et celui de l'Infrastructure, approfondissant ainsi davantage le degré d'insulation bureaucratique dans les décisions. En matière de politique industrielle, le Conseil de Politique Industrielle et les autres conseils et commissions en charge des politiques sectorielles (décision et mise en œuvre) sont liquidés, ce qui accentue la mise en pièces des **arènes corporatives de négociation** entre secteurs public et privé, hérités du **modèle varguiste**. Cette réforme administrative a été interrompue par l'*impeachment* du président. Un bilan de cette réforme révèle qu'elle a conduit à une mutilation de l'appareil bureaucratique et non au perfectionnement de la machine étatique, à la dégradation du service public, et à l'aggravation des déficiences accumulées historiquement (Diniz, 2000, p. 50). Le Président Collor chute du fait de la mobilisation de la jeunesse qui sensibilise le Congrès (Fausto, 2011, p. 292).

Au cours de la « période Cardoso » (1995-2002), la stabilité, la compétitivité et la concurrence sont devenues des valeurs cardinales selon Sallum Jr. (2010, p. 66). Elles guidaient et justifiaient la politique économique, tandis que l'idée de « capacitação » (gains de compétences) guidait et justifiait les politiques mises en œuvre en faveur des travailleurs et des petits producteurs, et plus largement les politiques sociales inscrites dans la Constitution de 1988. Sous Cardoso, l'agenda gouvernemental et les réformes de l'État évoluent de la façon suivante. Le premier mandat de Cardoso (1995-1998) inaugure une nouvelle phase qui en fait approfondit le processus de redéfinition de l'agenda gouvernemental initié sous Collor. Pour Diniz, le processus d'insulation bureaucratique a été renforcé. Un rôle primordial a été attribué à un cercle restreint constitué par le Ministère des Finances, la Banque Centrale, le Trésor National et la BNDES, noyau qui devint responsable des décisions stratégiques. Le style technocratique de gestion de l'économie a été viabilisé par un accroissement du

pouvoir législatif de l'Exécutif, au moyen des « Mesures Provisoires »⁶⁴, mécanisme semblable à la procédure du 49-3 en France. Ce modèle de gestion aurait accentué l'asymétrie historique entre les pouvoirs Exécutif et Législatif, et augmenté les incitations aux échanges clientélistes entre eux. C'est dans ce contexte qu'intervient la réforme administrative exécutée par le Ministère de l'Administration et de la Réforme de l'État, qui proposa une redéfinition drastique du modèle d'administration publique implanté par Vargas. L'objectif était de substituer une bureaucratie basée sur le modèle rationnel-légal weberien, dont l'existence au Brésil est contestée, par une nouvelle modalité d'administration publique de type gestionnaire.

« Avec Cardoso, l'hégémonie de l'idéologie libérale - autrement dit la mise en valeur de la société marchande - s'est donc progressivement approfondie. Et cet approfondissement s'est poursuivi sous les deux gouvernements de Luís Inácio Lula da Silva, lequel a consolidé de manière décisive le processus, et assuré sa continuité » (Sallum Jr., 2010, p. 68).

Le libéralisme de la « période Lula » (2003-2010) se caractérise principalement par la continuité de la priorité donnée à la stabilité monétaire et par la non contestation des réformes libérales entreprises dans la période précédente (Sallum Jr., 2010, p. 68-69). Selon Sallum Jr., *« la compatibilité entre la nécessité de maintenir la stabilité et les vieux slogans du parti [des Travailleurs] – présence accrue de l'État dans la vie sociale, protection des entreprises à capitaux nationaux, meilleure répartition des revenus et protection plus étendue pour les travailleurs pauvres – a été recherchée de différentes manières »* (Sallum Jr., 2010, p.69). Dans le discours, tout d'abord, le gouvernement a souligné les avantages pour les pauvres du maintien de la stabilité économique et de la génération d'une croissance stable et durable. C'est justement ce discours et son articulation avec le discours des représentants des agro-industries que nous questionnerons sur la base des limites macroéconomiques et macro-institutionnelles à la durabilité du régime de croissance et d'accumulation brésilien, étudiées dans la première partie. C'est ensuite par des politiques visant à démocratiser l'accès aux ressources et par l'ouverture de nouveaux canaux de promotion sociale que le gouvernement du Parti des Travailleurs a rendu compatible son projet initial avec la nécessité d'assurer la stabilité macroéconomique. Cette politique de compromis menée par le gouvernement a ouvert la voie aux partenariats public-privé alors que le processus de privatisation des entreprises publiques était interrompu. Au cours du

⁶⁴ Une mesure provisoire est un acte unipersonnel du Président de la République, avec force de loi immédiate sans participation du Pouvoir Législatif. Elle présuppose, selon l'article 62 de la Constitution Fédérale, l'urgence et la pertinence ; et représente un succédané du « décret-loi » de la dictature militaire. Sa vigueur est de soixante (60) jours, avec prorogation possible de soixante (60) jours. Si la mesure provisoire n'est pas évaluée dans les quarante-cinq (45) jours après sa publication, elle entre en régime dit d'urgence dans chacune des Chambres du Congrès National.

deuxième mandat, une fois la stabilité acquise, la croissance économique et l'investissement public sont devenus prioritaires. Un Plan d'Accélération de la Croissance est annoncé en janvier 2007. La BNDES accroît ses capacités de prêt.

« En somme, il semble bien que [...] l'on assiste actuellement, comme le montre cet activisme étatique, à une inflexion développementiste. Mais soyons plus précis encore : il s'agit surtout d'une inflexion développementiste libérale » (Sallum Jr., 2010, p.71).

La convergence de la stabilité et de la croissance a été favorisée essentiellement par l'élargissement de la notion de protection sociale. D'un point de vue socio-politique, l'élargissement des opportunités tendrait à accroître l'adhésion des bénéficiaires à un ordre compétitif, renforçant l'hégémonie libérale au Brésil. Une intégration socio-culturelle des couches intermédiaires a eu lieu.

De surcroît : *« Le gouvernement a incorporé aux corps de l'État non seulement les couches inférieures de la pyramide sociale, mais aussi – ce qui est peut-être plus important encore – un nombre considérable de représentants syndicaux et de mouvements populaires. Cette incorporation socio-culturelle des couches sociales intermédiaires et l'intégration des dirigeants des secteurs populaires organisés dans l'appareil d'État ont ainsi débouché sur un modèle de cohabitation avec les courants libéraux hégémoniques liés au patronat et, enfin, les secteurs clientélistes et conservateurs de la classe politique. »* (Sallum Jr., 2010, p. 75).

Sans remettre en cause ces conclusions, notre travail amène à les nuancer. On montre, en effet, que le patronat des agro-industries est hétérogène, et que sa position libérale n'est pas systématique. De même, au cœur de la question du développement économique et de la stratégie développementaliste, la position des patronats va du militantisme à l'indifférence quant à la gestion du taux de change.

Selon Sallum Jr. : *« cette coexistence [entre les nouveaux entrants récemment incorporés et les insiders] a atténué le potentiel transformateur du PT et de ses alliés de gauche. [...] Le gouvernement Lula [...] a donc fait montre d'une redoutable efficacité dans le renforcement du système de domination sociale et dans la consolidation de cette nouvelle forme d'État, inaugurée en 1995 et mêlant démocratie et libéralisme tempéré. »* (Sallum Jr., 2010, p. 75).

Notre analyse confirme l'hypothèse d'un « libéralisme tempéré » relativement aux structures de gouvernance du secteur agro-industriel et de la filière sucre-énergie. En revanche, l'étude du gouvernement sectoriel de l'action collective de l'agro-industrie et de la filière sucre-énergie implique

de revenir sur la question de la nature du régime politique démocratique brésilien.

B. Deux thèses à tempérer : l'insulation et la réouverture bureaucratique ; l'exclusivité de la gauche dans la résistance et les filtres au néolibéralisme

Sallum Jr. fait l'hypothèse que les « *conditions nationales de cette insertion [internationale compétitive du Brésil], jugées indispensables par l'élite, mais non totalement consolidées dans les faits, ont constitué une sorte de filtre à l'expansion domestique du néolibéralisme* » (Sallum Jr., 2010, p. 59). Il souligne l'intensité des disputes politiques et idéologiques qui ont eu lieu relativement à la réorientation de la politique étrangère brésilienne, à l'intégration sélective et partielle de l'idéologie développementaliste :

« *En effet, le ' processus de transition ' brésilien a d'abord été un processus de démocratisation politique avant d'être un processus de libéralisation économique. Le processus de libéralisation, autrement dit, n'a pas été le fruit de décisions autocratiques, mais le résultat de disputes et de négociations s'insérant dans un cadre réellement démocratique.* » (Sallum Jr., 2010, p. 60).

Cette particularité de la stabilisation et de la libéralisation de l'économie brésilienne, quant à la conjoncture politique au moment où le retrait de l'État se produit, moment démocratique au Brésil, est également soulignée par Bizberg et Théret (2012, p. 16) lorsqu'ils présentent les niveaux différenciés de résistance au retrait des interventions économiques de l'État dans l'analyse de l'impact des coalitions politiques sur la structuration de l'État. Pour Bizberg et Théret, si l'État continue d'être producteur direct dans des secteurs comme l'énergie et le pétrole, ce n'est pas seulement pour des raisons fiscales, mais aussi pour des raisons politiques. L'État brésilien aurait maintenu les capacités d'action de l'*Estado Novo*. Les gouvernements néo-libéraux de Collor puis de Cardoso, qui commencent à appliquer les recettes du Consensus de Washington, se sont heurtés et confrontés au « **système politique atomisé du Brésil [qui] n'a pas permis la construction d'une coalition politique solide susceptible d'appuyer un démantèlement radical de l'État interventionniste. Ont également joué en ce sens la présence d'une organisation syndicale d'opposition adossée à un parti discipliné (le Parti des Travailleurs) ainsi que la résistance forte d'une société civile active et opposée au néolibéralisme** » (Bizberg et Théret, 2012, p. 17).

Ce que Bizberg et Théret ne considèrent pas, c'est l'évolution interne du Parti des Travailleurs, à la

conquête des municipalités, des gouvernements des États fédérés et de l'Exécutif fédéral au cours des années 1990. La composition de cette société civile active qui oppose une résistance forte au néolibéralisme peut également être interrogée. Cette **thèse de la résistance au néolibéralisme se vérifie par ailleurs dans le secteur agraire**, notamment par l'action politique des oligarchies les plus traditionnelles et réactionnaires. Quant à la préservation de « noyaux d'expertise technique et bureaucratique », un refuge a aussi été trouvé dans les entreprises publiques en charge de la régulation des marchés agricoles et de la recherche agronomique. Il est ainsi des fonctionnaires de l'Entreprise Nationale d'Approvisionnement (CONAB, *Companha Nacional de Abastecimento*), en charge de la définition du programme de prix minimaux et des stocks publics, mais aussi du suivi de la production de la filière sucre-alcool à partir des années 2000.

Le patronat agraire et agro-industriel n'est pas le patronat industriel de São Paulo, de Rio de Janeiro ou encore de Manaus. En termes politiques, le patronat du secteur de l'*agronegócio* et de l'extraction minière est considéré par Bresser Pereira (2007a, p. 276) comme un secteur aujourd'hui indéfini dans les coalitions socio-politiques. C'est la conséquence de son hétérogénéité. La compréhension des évolutions de l'État, et la compréhension des filtres au néolibéralisme au Brésil exige de dépasser la vision d'un patronat uniforme et d'étendre ce comportement de résistance à d'autres mouvements sociaux et organisations politiques que ceux se réclamant de la gauche. Cette compréhension peut passer par l'étude de l'évolution des coalitions socio-politiques de soutien aux gouvernements Lula, mais aussi par celle des coalitions de gouvernement (Figueiredo et Limongi, 2007). A cet égard, l'apparition puis la disparition du Parti Vert dans la coalition de gouvernement sous Lula est symptomatique.

L'argument de Saad Filho (2007) selon lequel la coalition de soutien de Lula à l'élection présidentielle de 2002 revenait à une alliance des perdants du néolibéralisme mériterait une étude plus poussée. L'auteur avance que cette alliance composait une coalition de quatre groupes (Saad Filho, 2007, p. 18) :

- a) la classe laborieuse syndicalisée, urbaine et rurale ;
- b) de larges segments de la classe laborieuse non organisée et non qualifiée ;
- c) plusieurs capitalistes importants, notamment parmi l'élite manufacturière traditionnelle du Sud-Est ;
- d) quelques oligarques de droite, propriétaires fonciers et politiciens influents des régions les plus pauvres du Brésil ont également donné leur appui à Lula, sur la base d'un calcul politique judicieux, afin de retrouver des postes influents à Brasília et dans d'éventuels nouveaux fonds de développement une fois que la liquidation de nombre d'entre eux avait largement érodé

leur influence politique.⁶⁵

Notre étude se borne à cerner l'évolution des rapports entre acteurs collectifs et action publique dans le secteur agro-exportateur et plus précisément la filière sucre-alcool. L'information qu'elle apporte confirme les hypothèses de Sallum Jr. en même temps qu'elle met au jour la fragilité de la gouvernance sectorielle et montre, en ce sens, la dimension politico-intellectuelle de l'incertitude macro-économique résultant du modèle « libéral-développementiste ».⁶⁶

⁶⁵ Bursztyn souligne l'importance du clientélisme dans les institutions de planification pour le développement au Nord-Est (Bursztyn, 1985). Martins avance une actualisation de la forme de l'exercice du pouvoir oligarchique, une modernisation de la logique de domination traditionnelle, fondée sur le clientélisme, sans orientation vers la transformation sociale. L'oligarchie récupère le « développement » (et ses institutions) et détourne la modernisation agraire (Martins, 1991).

⁶⁶ Dans cette perspective, il serait utile dans de futurs travaux de réviser le débat sur les alliances de classe et coalitions politiques nouées par des auteurs tels que Singer (2012), Filgueiras et Gonçalves (2007), Boito Jr. (2007) pour les coalitions de classe, et de Bresser Pereira (2007a) et Boito Jr. (2012) pour les coalitions socio-politiques. Notre travail met en lumière la nécessité de mieux cerner les mécanismes de gouvernement de l'action collective qui caractérisent la fragilité ou la possibilité de consolider ces alliances au-delà du cycle économique. Un tel agenda de recherche implique donc une étude précise de ces mécanismes au-delà de la filière ici envisagée.

Chapitre 4 :

Approches théoriques de l'articulation entre mode de régulation économique, gouvernance, gouvernement et gouvernementalité sectoriels

La nouvelle dynamique de compétitivité de l'agro-industrie et de la filière sucre-énergie est analysée à partir de la notion de régime économique de développement et de fonctionnement d'un secteur à partir des travaux de Du Tertre (1995) et de Boyer (1992). Ce concept prend en compte la croissance relative et l'évolution des prix relatifs d'un secteur, la dynamique de l'investissement, les effets substitution/qualité des gains de productivité, la nature et les déterminants du changement technique.

L'explication de cette nouvelle dynamique de compétitivité et de la nature du régime économique de développement sectoriel pose la question des dispositifs institutionnels de la régulation aux niveaux sectoriel et territorial, de la structure de gouvernance du jeu des acteurs, ainsi que de l'évolution des règles de régulation sectorielle.

A. Formation des règles et formations institutionnelles : l'articulation entre mode de régulation et structure de gouvernance

L'évolution du système de règles de régulation sectorielle, de la structure de gouvernance du jeu des acteurs est approchée à partir des dispositifs institutionnels qui composent le mode de régulation sectoriel, identifiés par du Tertre (1995) et Boyer (1992). Cette classification des dispositifs institutionnels a pour origine le travail inaugural de Bartoli et Boulet (1989) en matière de régulation sectorielle. Ils peuvent être définis sur la base :

- a) d'un rapport social de travail qui s'appuie sur la mise en œuvre d'une configuration productive précise ;
- b) de capitaux individuels qui se confrontent dans le cadre d'une concurrence organisée ;
- c) de règlements internationaux qui encadrent la dynamique du secteur dans le régime international ;
- d) de l'accès au crédit ;
- e) des interventions de l'État.

Les règlements internationaux apparaissent de première importance.

Dès lors que notre étude intègre à la grille d'analyse la représentation topologique du social et les formes structurelles de la régulation, et que l'évolution de l'agro-industrie repose largement sur l'exploitation du sol, nous proposons de caractériser le régime foncier, ainsi que les règles environnementales associées aux activités agro-industrielles. Cette caractérisation permet de préciser l'existence et la perpétuation d'un dispositif institutionnel d' « organisation territoriale » du secteur et de la filière, pendant sectorisé ou localisé d'une forme institutionnelle « territoire » (Saillard, 2002 ; Gilly et Pecqueur, 2002). Il convient de rappeler que le régime foncier se situe, dans la modélisation topologique du social, dans l'espace symbolique commun dans lequel puisent les ordres économiques et politiques. C'est un régime interne au système de relations de l'homme à la terre qui règle la reproduction du sol comme ressource naturelle. (Théret, 1992, p. 109) L'évolution des règles de régulation dans les restructurations institutionnelles est analysée dans une perspective particulière du mode de régulation, celle de l'articulation entre ses dimensions locales - sectorielles et territoriales -, nationales et internationales.

La règle ou l'institution, dans la théorie néoclassique est définie par rapport à une faille de marché ou de gouvernement. La règle vient alors pallier ce défaut. Dans la théorie de la régulation, deux types de règles sont pris en considération dans l'étude des composantes de l'architecture institutionnelle (Boyer, 2003a). L'ordre constitutionnel est défini comme un ensemble de *règles générales* qui permettent de résoudre les conflits entre les instances de niveaux inférieurs (institutions, organisations et individus). La routine est définie comme un ensemble de *règles d'action* qui dérive de la codification d'une connaissance tacite.

Notre étude s'intéresse à une fabrique des règles où interagit une intentionnalité gouvernementale et celle des acteurs privés. Les règles sont analysées comme des dispositifs destinés à canaliser le comportement des acteurs collectifs. On propose de les appeler **règles de gouvernance du secteur**. Elles concernent l'architecture institutionnelle aux niveaux de l'institution et de l'organisation, niveaux intermédiaires entre l'ordre constitutionnel, supérieur, et la routine. Ces règles concernent ainsi, d'un côté, l'institution comme procédure immatérielle qui permet de structurer les relations entre individus et organisations en réduisant ou en éliminant l'incertitude associée aux comportements stratégiques ; d'un autre côté, l'organisation comme une structure de pouvoir et un ensemble de routines qui vise à dépasser les problèmes de coordination et les comportements opportunistes, par des systèmes de rémunération, liés aux institutions et aux conventions.

La réglementation est considérée par les travaux des politologues en termes de réseaux de politique

publique (*policy network* ou *redes de politica publica*) qui fondent leur analyse sur l'étude des instruments de l'action publique, comme un des instruments de cette action publique. Ces instruments, ou institutions sociales, peuvent être observés en tant que révélateurs des comportements des acteurs, le jeu des instruments les rendant plus visibles et plus prévisibles (Lascoumes et Le Galès, 2005). Dans le champ politique et de l'action publique, un instrument est défini comme un « *dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation.* » (Lascoumes et Le Galès, 2005, p. 14). L'instrument est un type d'institution sociale ; institution au sens sociologique qui constitue un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouvernent les interactions et les comportements des acteurs et des organisations.

Les règles, combinées avec les usages reconnus socialement comme légitimes dans un groupe ou une société, ou socialement prescrits, s'accordent avec les valeurs de ladite société. Elles participent donc à la formation d'un état habituel et régulier de cette société et de son économie, à la constitution, via une structure de gouvernance, d'un mode de régulation. Ce dernier est composé, dans sa dimension économique, selon Boyer (2004, p.36) d'une évolution du salaire et de la productivité, de la formation des prix, du crédit, de la monnaie et du taux d'intérêt. Ce **mode de régulation** économique est le **cadre de référence des comportements** des acteurs. Il implique une **structure de gouvernance**, conçue comme ensemble de règles canalisant les comportements des agents.

Cette notion de structure de gouvernance est selon Nieddu (1998), un des nouveaux apports de la littérature de la Théorie de la Régulation (TR) contenant des thématiques de régulation sectorielle ou territoriale parue après « l'État des savoirs » (Boyer et Saillard, 1995). La notion de structure de gouvernance introduit une dynamique d'action collective. Issue de la littérature portant sur les structures de gouvernance locale, cette problématique implique une transformation du mode opératoire de l'approche régulationniste et ouvre la discussion sur la prééminence des structures sur les stratégies. L'option méthodologique est de « *retrouver, à travers la façon dont se nouent les formes institutionnelles locales, des projets stratégiques de développement et les groupes sociaux dans lesquels ils sont « enchâssés » alors même qu'ils n'ont pas encore produit de régime d'accumulation stable* » (Nieddu, 1998).

Ces structures sont nécessairement mixtes d'un double point de vue. D'abord comme combinaison d'acteurs productifs et de décideurs publics qui assurent la mise en cohérence des ressources publiques et privées. Ensuite comme combinaison d'une dimension régulatrice (institutions productrices de normes) et d'une dimension d'action stratégique (action collective autour d'un projet de cette équipe mixte composée d'acteurs privés et publics).

La position de Théret est proche. Selon l'auteur, qui s'appuie sur les travaux de N. Elias, ces règles de conduite ne peuvent être dissociées d'un éthos social, système dont les normes obligent les acteurs à des formes d'action particulières en vue d'objectifs socialement déterminés (Elias apud Théret, 1992, p. 75). L'existence d'une concurrence entre éthos sociaux rivaux ou distincts conduit à la « *possibilité que les contradictions entre capitalisme rentier et capitalisme industriel puissent, dans certains contextes historiques, ne pas renvoyer à des conflits internes à un type bien établi de société, mais à une lutte concernant la forme même encore indéterminée que la société en tant que tout doit prendre. L'enjeu du conflit concerne alors d'emblée la constitution du système des valeurs et normes sociales qui doivent s'imposer aux individus et leur permettre de trouver leur place dans la société.* » (Théret, 1993, p. 57).

Ces règles et normes qui composent le mode de régulation économique assurent la compatibilité dynamique de décisions décentralisées et permettent la **reproduction des rapports sociaux**⁶⁷ fondamentaux à travers la **conjonction de formes institutionnelles historiquement déterminées**. La mise en place des normes – ainsi que des règles et des procédures – participe ainsi à l'institutionnalisation des conflits par leurs pouvoirs organisateurs, canalisateurs et régulateurs. Il s'agit donc d'une institutionnalisation des rapports sociaux par le droit, les procédures de négociation régulière et de représentation, les conventions (collectives).

Selon Billaudot (2009), le programme de recherche de la TR a connu deux étapes. La première considère les formes institutionnelles comme la codification de rapports sociaux constitutifs du capitalisme. La seconde analyse les formes institutionnelles comme une médiation entre la structure et les comportements individuels, et articule ainsi l'**action collective** instituante et l'action individuelle (Billaudot, 2009). Nous laissons ces interprétations et propositions du lien entre action individuelle et action collective instituante au profit d'une étude du lien entre structure de gouvernance et changement institutionnel.

Une structure de gouvernance implique la formation de règles qui agissent sur les formations institutionnelles. Pour l'analyse de cette dynamique du changement institutionnel, il apparaît que les concepts de dépendance au chemin, mais aussi de conversion, sédimentation et recombinaison des institutions peuvent être complétés, par le biais des notions d'endométabolisme et d'hybridation, par

⁶⁷ La relation sociale entre les individus ou les groupes est l'unité d'analyse de la sociologie. On parle de rapport social lorsque cette relation dérive de la position qu'occupe les individus ou les groupes au sein de la structure sociale.

le jeu du temps et de l'espace sur le changement institutionnel (Boyer, 2003b). Les institutions économiques changent, avec notamment une ouverture commerciale unilatérale faiblement différenciée et une privatisation étendue des entreprises publiques. Elles se transforment également avec un changement du régime de change et une reformulation des formes de représentations politiques. La forme de l'État, son régime gouvernemental, ainsi que l'action collective constitutive des groupes d'intérêts, des groupes sociaux et de coalitions socio-politiques jouent un rôle de première importance dans le métabolisme d'une société.

La thèse de l'« insulation » des décideurs politiques conditionnant le succès de l'ajustement externe a été dominante dans les années 1990. Elle constituerait plus particulièrement une condition nécessaire à l'adoption d'une *Sound Economic Policy*.

Aussi, la discussion générale sur la libéralisation au Brésil se structure autour de deux thèses :

- a) la thèse de l'insulation comme condition de la faisabilité des réformes structurelles d'un point de vue politique ;
- b) une sociologie politique, historique, qui a mis en avant la particularité de la libéralisation au Brésil et l'a expliquée par l'importance de certains corps d'État qui ont maintenu en vie un projet de développement.

On montre, à travers l'analyse de l'évolution des règles et des normes, les dimensions pluri-scalaires et l'hétérogénéité des logiques structurant l'action collective, lesquelles résultent en des renouvellements des formes d'actions politiques, et qu'une étude en termes de *rent-seeking* (Krueger, 1974)⁶⁸ serait incapable de produire. Cette analyse présente une vision différente de celle de la littérature : la libéralisation n'est pas le fait de l'insulation mais d'un *lobbying* intense de certains segments du secteur agro-industriel auprès d'un État non monolithique en changement graduel, et dans le cadre de maintien de rapports politiques clientélistes.

C'est justement le rôle du politique dans le basculement de la hiérarchie des formes institutionnelles qui a été récemment mise en avant comme un facteur essentiel de cette transformation par la théorie de la régulation, comme on l'a esquissé au chapitre 3. Théret pose la question du tisserand du mode de régulation⁶⁹, du bloc hégémonique (Théret, 1992b, p.27-30), et donc du gouvernement.

⁶⁸ Krueger (1974, p. 291) définit ainsi la recherche de rentes et ses effets : « In many market-oriented economies, government restrictions upon economic activity are pervasive facts of life. These restrictions give rise to rents of a variety of forms, and people often compete for the rents. Sometimes, such competition is perfectly legal. In other instances, rent seeking takes other forms such as bribery, corruption, smuggling, and black markets. »

⁶⁹ Cette métaphore filée, à partir du travail de Lipietz (1990), montre que la représentation topologique permet de « rendre

On observe bien en matière de changement institutionnel, comme l'indique Boyer (2003b), une récurrence de mêmes principes, en très longue période, pour surmonter les périodes de crise. Mais il s'agit ici de **principes politiques**. Au Brésil, il apparaît que les périodes de crise politiques, qui traduisent une crise de l'organisation de la représentation dans la régulation du régime économique, mais aussi une crise de la reproduction des rapports sociaux et des rapports de pouvoir qu'ils véhiculent, conduisent généralement à une relative **fermeture bureaucratique** et à la **centralisation des décisions par le pouvoir Exécutif**. Bien entendu, l'internationalisation de l'économie et de la société brésilienne renouvelle les sources du changement institutionnel ainsi que les niveaux de coordination au-delà de ce qu'impliquerait la référence à des trajectoires nationales.

Le tâtonnement que l'on peut observer dans les modalités de libéralisation de la filière sucre-énergie révèle la difficulté de mise en œuvre du programme et des politiques néolibérales au Brésil dans les années 1990. Cette résistance est souvent présentée comme le fait de bureaucrates au niveau administratif, et du Parti des Travailleurs au niveau de l'État politique (Bizberg et Théret, 2012). L'analyse de la filière sucre-énergie révèle que la libéralisation économique a aussi été freinée et limitée par des segments de cette agro-industrie dont la marginalisation voire la disparition économique aurait résulté du programme néolibéral, mais dont le **poids et la puissance politique** au niveau de la fédération ont permis leur survie économique dans une perspective évolutionniste⁷⁰ ; leur reproduction dans une perspective analytique structurelle et structurelle.⁷¹ La dévalorisation du taux de change en 1999, suivie par la valorisation des cours des *commodities* sur les marchés internationaux ont conduit à une renaissance de ces segments. La libéralisation des prix des produits de la filière entre finalement en application en février 1999, le mois suivant le changement de régime de change.

compte de la trame de la régulation et de la chaîne des logiques sociales qui composent des tissus sociaux complexes, possiblement variés alors que les mêmes invariants prédominent ». Le tisserand serait alors « une équipe soudée autour d'un projet ayant obtenu l'adhésion des fileurs qui fournissent la matière première du social, et qu'on appellerait 'bloc hégémonique' » (Théret, 1992b, p. 29).

⁷⁰ Perspective adoptée par l'école latino-américaine de développement et par la théorie de la diversité des régimes d'accumulation.

⁷¹ Ce type d'analyse cherche à expliciter les composantes élémentaires et à examiner la compatibilité de combinaisons institutionnelles. Il s'agit des études portant sur la diversité des relations État-économie, de la théorie du corporatisme et des modes de gouvernement, de la critique du droit.

B. Le gouvernement économique de l'action collective, la production politique des acteurs collectifs et les formes organisationnelles de la représentation politique

Le gouvernement économique est un nouveau concept qui prolonge celui de gouvernementalité proposé par Michel Foucault. Il est ici utilisé dans sa définition stipulée dans le projet de recherche collectif du Centre de Recherche sur l'Industrie, les Institutions et les Systèmes Économiques d'Amiens (CRIISEA) : « un ensemble de **dispositifs cherchant à modifier**, en fonction d'un objectif propre, **les caractéristiques mêmes des acteurs et des interactions** sur lesquelles porte son action ». Cette conception de l'action gouvernementale sur l'économie est très proche de celle développée par Jobert et Muller d'une production politique de l'acteur dans l'ouvrage « l'État en action » (Jobert et Muller, 1987).

Cet élargissement de la réflexion, de la gouvernance au gouvernement sectoriel, permet de dépasser les principales limites et contradictions d'une approche définie par le seul concept de gouvernance. Selon Boyer et Dehove (2001), les partis pris théoriques et méthodologiques des recherches sur la gouvernance sont extrêmement attrayants, puisque, « *en tentant d'intégrer dans la réflexion [...] la multiplicité des acteurs et des niveaux de résolution des conflits, la différenciation des systèmes et des agents, la volatilité des préférences nationales et l'instabilité intrinsèque des points d'équilibre possibles [...], les approches par la gouvernance s'ouvrent la possibilité d'analyser précisément ce qui fait un ordre politique d'une complexité inédite.* » (Boyer et Dehove, 2001, p. 2) Cependant, à certains égards, la « **gouvernance** » peut être considérée comme une tentative de concevoir un **ordre politique** et un système institutionnel capable d'exercer **sans gouvernement** – c'est à dire sans centralité et sans usages de moyens de coercition matériels et symboliques d'exécution – les fonctions remplies dans les États nations par le gouvernement.

Il s'agirait de trouver une alternative à la conception weberienne – et marxiste – de l'État. Pour prospérer dans cette voie, cette problématique doit surmonter ses trois principales contradictions :

- a) de construire les politiques en se désintéressant des *interdépendances* entre les domaines d'action publique et des arbitrages qu'elles exigent. Elle s'interdit ainsi de répondre à la question de la coordination dans un système polycentrique hyperspécialisé ;
- b) de conférer aux institutions non majoritaires une puissance intrinsèque de régulation par l'expertise (en conformité avec l'héritage de Majone (1996) en termes d'État régulateur), puissance qu'elles n'ont pas en réalité. Il n'est pas de *légitimité par l'efficacité* sans légitimité

par la démocratie ;

- c) la croyance accordée aux mécanismes auto-entretenus d'un quasi-droit fondé sur la transparence, l'étalonnage, les engagements informels, la pression des pairs, le consensus. Autant de procédures auxquelles on prête une efficacité aussi grande que la loi dès lors que l'intégration se limite à la recherche d'un optimum parétien et abandonne les questions de redistribution et de stabilisation. C'est perdre de vue que optimalité et redistributivité sont absolument inséparables.

« Les approches par la gouvernance, en mettant l'accent sur les seules politiques publiques au détriment des deux autres piliers de la régulation politique (Jobert, 2000) que sont les principes constitutifs du champ politique (le niveau constitutionnel) et la logique qui préside à la concurrence des acteurs (le système partisan), s'interdisent de poser dans toute sa généralité le problème de l'invention d'un gouvernement [...] spécifique. » (Boyer et Dehove, 2001, p. 2)

Jobert et Muller (1987), font l'hypothèse d'une production politique de l'acteur, comme facteur de réduction de l'incertitude par l'État. Cette action sur la formation des acteurs, ainsi que l'action sur les représentations qui organisent leurs comportements, constituent les deux dimensions distinctes de l'action des gouvernants en amont de la décision, sur les processus qui la conditionne. Si l'État entend reconnaître l'autonomie des organisations sociales, l'action sur les représentations qui guident leurs actions apparaît plus nécessaire. On parlera alors de gouvernementalité telle qu'on la définit plus loin. L'analyse de la dimension organisationnelle de la représentation politique des organisations économiques non marchandes est essentielle pour parvenir à fournir une vision compréhensive qui précise le poids de l'agro-industrie dans la transformation de la société et de l'économie brésilienne. L'étude de l'action – collective – des groupes et des mouvements sociaux ainsi que des organisations à caractère économique et politique issus de ces industries, implique une analyse des phénomènes organisationnels et de la stratégie des acteurs. A ce point, l'objet de l'étude est donc de mieux cerner au niveau organisationnel l'action collective de ce qui est appelé « *agronegócio* ». ⁷²

Il faut sur ce plan préciser au préalable la méthode des analyses sectorielles des régulationnistes en matière d'organisation. Boyer (2004) souligne l'importance des institutions cachées d'une économie de marché. Dans cette perspective, est substituée à la conception néo-classique du producteur celle

⁷² On rappelle que la notion brésilienne d'« *agronegócio* », issue du terme américain « *agribusiness* », se substitue progressivement dans les années 1990 à celle, plurielle, de « complexes agro-industriels ». Nous y revenons notamment dans le dernier chapitre de l'étude.

de la firme conçue comme organisation. L'activité de l'entreprise ou firme – une des entités fondamentales de l'économie de marché – s'inscrit dans le cadre défini par les formes institutionnelles. Cette recherche d'une organisation compatible avec les formes institutionnelles en vigueur prend tout son sens au regard d'une approche en termes d'économie politique de la firme (Eymard Duvernay, 2004, apud Boyer, 2004), laquelle doit prendre en compte les contraintes et les opportunités associées aux formes institutionnelles. Une économie politique à ce niveau de l'organisation recourt à la grille de lecture théorique de l'économie des conventions. Une convention est définie dans la TR comme un ensemble d'anticipations et de comportements qui se renforcent mutuellement, émergeant d'une série d'interactions décentralisées (Boyer, 2003). Les conventions agissent sur le principe d'une mémoire perdue de leur origine ; elles paraissent ainsi « naturelles » ou spontanées.

Les formes institutionnelles saisies au niveau macroéconomique – type de concurrence, gestion de la relation salariale, régimes monétaire et financier - déterminent la stratégie arrêtée par l'entreprise. Ainsi émerge une analyse institutionnaliste de la firme, ou théorie institutionnaliste de la firme, dont les principes sont les suivants : les firmes mettent en œuvre une stratégie de profit fondée sur un petit nombre de leviers d'action (recherche de rendements d'échelle, réactivité à la conjoncture, qualité et innovation par exemple). Cette stratégie de profit doit être compatible avec le régime de croissance et le mode de distribution du revenu national. L'existence d'un compromis de gouvernement, qui permette de rendre compatible les exigences potentiellement contradictoires entre une politique de produit, l'organisation productive et un type de relation salariale, constitue une seconde condition de la viabilité d'une firme, en tant qu'entité organisée fondamentale d'une économie de marché.⁷³

L'analyse de la firme, et plus largement de l'organisation, permet de dépasser l'opposition entre marché et État et ouvre la question des formes de la coordination, marchandes ou coopératives. Cette question est soulevée par les théories des variétés du capitalisme (VOC), qui considèrent dans leurs travaux récents que la firme est l'acteur déterminant d'une société capitaliste. En revanche, cette problématique qui « *[prend] pour point de départ la nouvelle économie de l'organisation pour [...] expliquer l'origine et les conséquences des différences de configuration des économies de marché* », écarte de ce fait les mécanismes assurant l'ajustement macroéconomique. Les théories des variétés du capitalisme proposent ainsi une analyse du capitalisme au prisme de la configuration des firmes. (Boyer, 2002, p. 141)

Une autre partie de la littérature sur les variétés du capitalisme trouve son origine dans l'évolution de la **problématique du corporatisme**, avec pour idée centrale que les compromis qui se nouaient

⁷³ On note que ce compromis de gouvernement s'inscrit dans une perspective analytique bien plus large que les préoccupations du gouvernement (ou gouvernance) d'entreprise, lesquelles se focalisent sur les problèmes de la relation d'agence dans les entreprises qualifiées de managériales.

auparavant au niveau de la société toute entière peuvent se conclure aujourd'hui au niveau des secteurs, des régions, voire des firmes. Cette plongée dans les secteurs et les régions fait apparaître le besoins de concepts intermédiaires qui fassent le lien entre contrainte macroéconomique du régime de croissance et la gestion des firmes. Ces travaux ont ainsi débouché sur des notions telles que le **mésocorporatisme**, laquelle est reprise par Boyer (2012, p. 9) dans l'analyse de l'intermédiation politique et de l'origine méso de certaines formes institutionnelles, présentée au chapitre 3.

Les théories des variétés du capitalisme proposent un certain nombre d'outils et de notions pour décrire des processus d'ajustement économique et de coordination entre acteurs. La notion de « système d'entreprise » et le concept de « système social de production » sont des concepts intermédiaires dont la fonction est de rendre intelligible la médiation entre une approche descendante et ascendante des variétés du capitalisme, d'intégrer à la recherche sur les relations entre théorie microéconomique et analyses macroéconomiques les médiations par des arrangements institutionnels. La notion de système d'entreprise rassemble l'ensemble des institutions qui gouvernent les choix organisationnels des entreprises et s'interroge sur leur degré de complémentarité. Le concept de système social de production contient à peu près les mêmes composantes que la notion de système d'entreprise :

« Mais alors que les problématiques en termes de Business System considèrent que l'imitation et la création d'institutions appartiennent pour l'essentiel aux firmes, les Social System of Production attribuent un rôle déterminant au politique, au constitutionnel et au droit dans la genèse des institutions par rapport auxquelles les firmes ont ensuite à se déterminer quant à leurs choix organisationnels et leurs stratégies. [...] Tant les Business System que les Social System of Production sont des concepts intermédiaires - analogues à ceux que représentent les formes institutionnelles dans la TR – dont la fonction est de rendre intelligible la médiation entre une approche descendante (top-down) et approche ascendante (bottom-up) des variétés du capitalisme. En cela ces approches se distinguent des recherches néo-classiques contemporaines sur les relations entre théorie microéconomique et analyses macroéconomiques qui récusent toute médiation par des arrangements institutionnels. » (Boyer, 2002, p. 145).

C'est donc par des interactions stratégiques et par des rapports politiques entre acteurs sociaux collectifs que les **systèmes sociaux de production économique (et de reproduction sociale)** sont constitués.

La cohérence d'ensemble des formes institutionnelles et de leur hiérarchie semble préoccuper davantage la TR que les nombreux processus sociaux qui produisent cette hiérarchisation à la base

d'un mode de régulation. Si la préoccupation théorique de l'articulation des dimensions méso et macro-économiques est présente, elle n'est investie par une dimension proprement politique que depuis peu. La structuration des groupes d'intérêt, les formes des représentations et de l'intermédiation politique qui constituent le mésocorporatisme, ne deviennent une préoccupation de la TR que récemment.

Les études sectorielles appliquées de la TR contemporaines interrogent les déséquilibres intersectoriels. La problématisation qui en avait été faite dans la première moitié des années 1990 n'aurait pas « *débouché sur une grille d'analyse partagée du secteur, permettant de construire des formules d'élucidation des médiations méso-macro* » (Jullien et Montalban, 2009, p. 1). Les mêmes auteurs en proposent une en mesure de produire une élucidation de ces dynamiques d'articulation entre crises macroéconomiques et crises méso-économiques. Ils l'appliquent à plusieurs industries et montrent que les effets différenciés de la crise du régime d'accumulation entre ces secteurs s'expliquent par des médiations sectorielles particulières. Ils inversent enfin la causalité afin d'attribuer aux industries leurs responsabilités dans l'entrée en crise du régime macroéconomique.

Les études sectorielles de la TR font largement l'impasse sur la dimension proprement politique de la formation des compromis méso-économiques, à l'exception de Jullien (2012), et plus encore sur l'importance du discours, de la médiation symbolique et de l'imaginaire qui existent à ce niveau intermédiaire de l'organisation, puisque cette dimension opère en premier lieu au niveau sociétal du mode de régulation, dans l'ordre de l'intégration sociale.⁷⁴

Une économie politique de l'organisation des acteurs collectifs se situe ainsi au carrefour de l'économie et de la sociologie politique. L'étude du rôle de l'action collective dans la formation des compromis institutionnalisés qui se nouent aux niveaux particuliers de l'« *agronegocio* » et de la filière sucre-énergie à partir des réformes structurelles de la fin des années 1980 et de la stabilisation macroéconomique du milieu des années 1990 est mise en lien avec les études qui caractérisent le changement de l'État brésilien sous les différents gouvernements. L'analyse de cette évolution permet de **préciser les spécificités et les limites du mode de gouvernement du Parti des Travailleurs**. Cette analyse n'approfondira pas les théories explicatives de l'action. Elle insistera en revanche sur l'insertion et le rôle des groupes d'intérêt et des groupes sociaux dans le mode de gouvernement, qui peut être décliné en une typologie des modalités de leur intervention et en une interrogation sur le

⁷⁴ Pour Théret (1999), l'intervention politique qui mobilise au premier chef le registre symbolique par le biais du système des médias de la communication purement discursive a pour objet d'orienter les comportements acteurs « par l'imposition d'une vision du monde, la construction de l'opinion publique et la manipulation des agents au fondement du rapport à l'avenir des agents. Ce type d'intervention est a priori le plus efficace lorsqu'il s'agit d'influencer directement des comportements sur des marchés de marchandises fictives ».

néo-corporatisme (Braud, 1992, p. 221-229).

Cette analyse de l'action collective insiste en particulier sur l'articulation entre les dimensions locale, nationale et internationale. Il s'agit de comprendre le jeu des intérêts de l' « *agronegocio* » dans la fabrique du mode de régulation. Le double mouvement ascendant et descendant constitue une difficulté majeure de cette analyse articulant les niveaux d'action et d'organisation. Pour informer cette dimension d'interaction entre poids des intérêts du secteur « *agronegocio* », de la filière sucre-énergie et du mode de régulation au niveau national, c'est à dire de l'organisation d'un champ politique pluriscale, l'analyse recourt aux pistes de réflexion ouvertes ou prolongées par Gilly (Gilly, 1997), à partir de l'identification d'une limite de la TR : sa difficulté à penser les fondements de la dynamique des régimes d'accumulation et des modes de régulation. Le dépassement de cette limite exige une analyse des nouveaux comportements stratégiques des acteurs (collectifs) lorsque les principes d'organisation et de coordination dominants jusqu'alors deviennent source d'inefficacité économique et sociale. L'article introduit la dimension dynamique des mécanismes économiques et institutionnels, par le biais des processus d'apprentissage organisationnel, à l'œuvre au sein des méso-systèmes économiques, qui génèrent de nouvelles ressources, de nouvelles conventions et de nouveaux dispositifs réglementaires pouvant être à l'origine de transformations d'ensemble d'un régime d'accumulation et d'un mode de régulation. Cette démarche est proche de l'option méthodologique des analyses (de la TR) menées en termes de structure de gouvernance que souligne Nieddu (1998).

On étudie donc en particulier le jeu des acteurs collectifs dans la redéfinition des règles et normes de régulation, processus qui prend place dans les interactions entre organisations et formes institutionnelles, dans un mode de présence **phénoménologique** du thème politique au sein de la théorie de la régulation, tel que représenté par le schéma « *les interdépendances entre État, ordre politique et formes institutionnelles* » (Boyer, 2004, p. 28), présenté au chapitre 3.

Dans un registre **topologique**, cette partie de l'étude du gouvernement économique de l'action collective fournit une analyse de la sphère politique de l'ordre économique, dès lors que le système organisationnel et le système de concurrence de la filière sont en jeu. Des organisations spécifiques - telles que l'entreprise, la bureaucratie politique ou encore l'organisation judiciaire - sont considérées dans cette représentation comme un moyen de liaison et de communication opérationnelle entre systèmes sociaux distincts. Ces **organisations opérationnelles produisent une capacité communicationnelle inter systémique**. Le système de négociation néo-corporatiste en est un exemple, « *liant au niveau politique l'économique, le système juridique et l'État par le biais d'organisations représentatives des intérêts économiques et politiques* » (Théret, 1999, p. 160). La

reconnaissance spécifique dans le politique de représentants des intérêts économiques privés et des décisions prises par leurs organisations y a pour contrepartie le fait que ces agents privés se font dans l'économique les médiateurs des politiques publiques.

Cependant, tout système de reconnaissance spécifique dans le politique des intérêts économiques privés ne peut être qualifié de néo-corporatiste. Ainsi Leopoldi (2000) observe dans le cas du Brésil un modèle qu'elle dénomme de corporatisme privé, dont la qualification advient du fait que l'État n'interfère pas dans le processus d'organisation des acteurs économiques. La possibilité d'un tel modèle advient dans un contexte où l'État n'est pas dans un processus d'expansion rapide, et dans lequel les relations entre acteurs économiques et État se font par le biais de leaders qui parviennent à obtenir des mandats au Congrès, organe qui formule la politique du tarif.

La période néolibérale, avec le projet de contraction de l'État et de démantèlement du « modèle corporatiste négocié » varguiste (Getúlio Vargas) nous conduit à faire l'hypothèse d'un retour d'une certaine forme de corporatisme privé. Mais il faut considérer dans toute sa complexité l'héritage du « modèle hybride de représentation des intérêts » (1955-1988), et la spécificité des modalités de représentation des intérêts agro-industriels et des patronats ruraux. A ce dernier sujet, l'historiographie est rare et présente des trous de connaissance. Mais une autre hypothèse peut être formulée, relative à l'adaptation du système de représentation des intérêts dits « ruralistes » à l'idée et à la configuration d'une représentation pluraliste des intérêts, à condition que les mouvements sociaux soient exclus de toute représentativité et que le syndicalisme des travailleurs du système corporatiste varguiste soit sous-représenté.

Les modes de gouvernement de Fernando Henrique Cardoso et du Parti des Travailleurs ont cherché à modifier les comportements de l'acteur entrepreneurial et professionnel du sucre, ainsi que ceux des travailleurs ruraux. La mise en évidence de l'existence d'initiatives gouvernementales de cette nature permet d'opposer à la thèse du *rent-seeking*, qui considère l'État comme l'objet de pressions, que l'État est bien un acteur qui gouverne les interactions. Ce gouvernement des acteurs et de leurs interactions, outre une dimension organisationnelle, recouvre une dimension symbolique de représentation.

C. Discours, idéologie et production des représentations symboliques et des savoirs : gouvernementalité et référentiels des politiques publiques

On cherche à cerner, au-delà de la dimension organisationnelle de la représentation des intérêts et des

groupes socio-politiques, l'importance de l'ordre idéologico-discursif dans la production de normes et de visions et représentations du Brésil. On considère l'idéologie dans son sens le plus courant comme ensemble plus ou moins cohérent des idées, des croyances et des doctrines philosophiques, politiques, économiques, sociales, propre à une époque, une société. Cet ensemble plus ou moins systématisé de croyances, d'idées, de doctrines influe sur le comportement individuel et collectif. La conception de l'idéologie que nous retenons n'exclut pas l'interprétation marxiste de celle-ci comme construction intellectuelle qui explique et justifie un ordre social existant à partir de raisons naturelles. En revanche l'interprétation de l'idéologie comme superstructure de la société, comme seul voile destiné à cacher la poursuite d'intérêts matériels égoïstes renforçant et étendant la domination d'une classe de privilégiés ne permet pas de l'intégrer à la représentation topologique du social et à la complexité du régime des idées de l'ordre idéologico-discursif.

Dans la modélisation topologique de Théret, l'idéologie est un système de médiation entre ordres sociaux aux logiques hétérogènes (Théret, 1992b, p. 4), lequel conjointement avec d'autres systèmes de médiation assure la corrélation ou covariation de ces ordres de pratiques sociales. La définition que retient Théret de l'idéologie provient de l'étude de Louis Dumont (1977, apud Théret, 1992b, p.2) sur l'idéologie économique moderne. L'idéologie est le système général des valeurs et des idées d'une société. Le niveau très abstrait de définition de la topologie du social rend suffisante une définition très générale de l'idéologie qui rende compte de son propos unifiant. Ce système général des valeurs s'alimente de toutes les productions propres d'un ordre symbolique, définit lui-même comme l'espace social où la production de discours sur la société est une fin en elle-même. (Théret, 1992b, p. 30). L'ordre discursif-idéologique est essentiellement structuré par la symbolique – un niveau de pratique qui structure les trois ordres de la représentation topologique du social. Ce niveau de la symbolique d'un ordre est une « *zone frontière où fonctionnent [...] des opérateurs de valorisation commune des pratiques économiques et politiques* » [...] ; *c'est la 'couche isolante' située entre la pure subjectivité et la pure objectivité, un 'tiers élément idéal' qui s'intègre à la dualité économie politique sans s'y dissoudre (Simmel, 1987) et où se forme et réside le système de valeurs prévalant dans l'ordre en question.* » (Théret, 1992b, p. 10)

Cette analyse complète l'étude de l'action collective au niveau particulier de l'articulation entre échelles locales, sectorielles, et nationale, par l'éclairage des pratiques symboliques, dont l'ordre fait autorité en dernier ressort du point de vue de la société et qui légitime simultanément les pratiques tant capitalistes marchandes que politico-administratives. (Théret, 1998). L'ordre symbolique, celui des professionnels de la représentation du monde est un ordre où « *l'activité symbolique est une fin en soi, l'accumulation de signes, de représentations, d'images y faisant sens en elle-même.* » (Théret

1992a, p. 99). Le culturel serait défini ainsi comme l'ensemble du social et du symbolique. Les tenants des autres ordres puisent dans cet ordre « pour satisfaire leurs propres besoins de médiations symboliques ». Ceci n'exclut pas pour autant une certaine détermination politique et économique de cet ordre, lequel, comme les autres, dispose de sa politique et son économie propre.

Ainsi, selon Théret : « *Sans doute les interdépendances (non fonctionnelles) entre le symbolique et les autres ordres sociaux vont-elles au-delà de ces relations de production et de mise en circulation de purs symboles. [...] Dit autrement, l'économique et le politique ne tirent pas seulement du symbolique des médiations symboliques, mais aussi, éventuellement, des ressources économiques et politiques à mettre en valeur selon leurs propres logiques (marché de l'art, industries ou institutions de propagande culturelles, investissement politique voire économique de la religion et de la science).* » (Théret, 1992a, p. 99).

La tridimensionnalité des rapports sociaux permet selon Théret de distinguer deux niveaux d'inscription du jeu stratégique entre structures et agents : le niveau symbolique des institutions et celui économique de l'organisation.

On rejoint ainsi la notion de gouvernementalité élaborée par Foucault, laquelle souligne selon Lascoumes (2004) un changement radical dans les formes d'exercice du pouvoir qui résulte d'un processus de rationalisation et de technicisation. « *Cette nouvelle rationalité politique s'appuie sur deux éléments fondamentaux : une série d'appareils spécifiques de gouvernement, et un ensemble de savoirs, plus précisément de systèmes de connaissance. L'ensemble qui articule l'un et l'autre constitue les fondements des dispositifs de sécurité et de la police générale. Ces techniques et savoirs s'appliquent à un nouvel ensemble, la ' population ' pensée comme une totalité de ressources et de besoins. C'est l'économie politique qui fonde cette catégorie en définissant un acteur collectif et en l'envisageant comme une source de richesse potentielle. [...] Ainsi, la référence à l'économie politique suscite un changement majeur dans la conception de la puissance. [...] Elle va désormais reposer sur la mise en valeur des richesses par des activités structurées par l'autorité politique.* » (Lascoumes, 2004, p. 4)

On peut supposer que la gouvernementalité s'applique également à l'ensemble « territoire », donc au sol considéré avec l'homme comme l'une des deux matières premières du politique et de l'économique. En 1984, Foucault formule son programme sur l'étude de la gouvernementalité par les mots suivants : « *cette approche 'impliquait que l'on place au centre de l'analyse non le principe général de la loi, ni le mythe du pouvoir, mais les pratiques complexes et multiples de gouvernementalité qui suppose d'un côté des formes rationnelles, des procédures techniques, des instrumentations à travers lesquelles elles s'exercent, et d'autre part, des enjeux stratégiques qui rendent instables et réversibles les relations de pouvoir qu'elles doivent assurer'* » (Lascoumes, 2004,

p. 6).

On retient comme définition opérationnelle de la **gouvernementalité** l'ensemble des **dispositifs cognitifs ou savoirs** qui se traduisent en expertise puis en gouvernance telle qu'on l'a définie.

On rejoint ainsi la problématique de Lordon (1999) de « *préciser la place des idées dans la structure, et [de] proposer un mode d'articulation des déterminations spécifiques qui leur correspondent respectivement* » (Lordon, 1999, p. 171), c'est à dire de préciser la part créatrice des représentations, mais également leur part de prédétermination structurale. Pour Lordon, le travail des représentations fonctionne dans le cadre d'un régime cognitif collectif, qui soulage les agents de leur désorientation épistémique et permet que s'opère leur coordination sur une représentation commune, que se réalise une convergence des agents sur une vision du monde.

Comment s'opère alors cette convergence ?

En dehors des périodes de crise et d'incertitude radicale, périodes pour lesquelles le collectif se présente à l'état de foule et la seule convergence cognitive possible est celle du modèle mimétique (Dupuy, 1992 apud Lordon, 1999), Lordon suggère l'existence de quelque chose comme une « convergence de régime », dès lors que l'on « *[repart] de la société constituée, de la société intègre, équipée de tous ses appareils institutionnels [pour laquelle] la modalité propre que prend l'homogénéité cognitive est le produit d'une convergence sociologique.* » (Lordon, 1999, p. 176). Il convient alors de s'efforcer de dégager les mécanismes institutionnels d'imposition et de reproduction d'une vision du monde établie et de rappeler que l'hégémonie est aussi une modalité de la connaissance partagée. En rejetant le moment particulier de crise radicale, l'observation de l'ordre conduit ainsi à dégager des normes et non pas des conventions. La norme de politique dérive d'un schéma global.

« *Si la diversité d'opinion des agents est réduite même hors des épisodes de crises mimétique, c'est parce que s'imposent à eux des discours institutionnels dont le poids propre emporte une force d'autorité qui va au-delà du simple argument d'économie cognitive pour les rallier* ». (Lordon, 1999, p. 178).

Le référentiel, corpus de représentations constitutives d'un modèle du monde majoritairement adopté par les agents, a pour propriété de s'exprimer par des paroles d'institutions et de mobiliser tous les capitaux symboliques dont celles-ci sont détentrices pour mieux se faire valoir comme discours autorisé. Le **référentiel, ensemble doctrinal et idéologique** révèle également un travail des appareils

institutionnels et des groupes sociaux qui le soutiennent. Pour Lordon, « *Donner une idée des mécanismes sociaux à l'œuvre [indique] en quoi une sociologie des référentiels fait signe en direction de quelque chose comme le ' régime des idées '* » (Lordon, 1999, p. 179). Il faut donc se mettre sur la trace des innombrables processus de **conversion d'une hégémonie de l'expertise ou des professionnels de la représentation du monde en une doctrine de politique** partagée par les élites politico-administratives et la plupart des relais d'opinion.

Il convient encore de préciser ce que comprend le concept référentiel. Forgé par Jobert et Muller (1987) ce concept s'inscrit dans une perspective d'analyse cognitive des politiques publiques, selon laquelle les politiques publiques ne sont pas seulement des espaces où s'affrontent des acteurs en fonction de leurs intérêts, mais sont aussi le lieu où une société construit son rapport au monde, et donc les représentations pour comprendre et agir sur le réel tel qu'il est perçu. L'action des gouvernants en amont de la décision, sur les processus qui la conditionnent, est analysable selon deux dimensions distinctes : sur la formation des acteurs, et sur les représentations qui organisent leurs comportements. Cette seconde dimension, l'action sur les modèles de référence et sur les représentations sociales, est essentielle dans des situations où la complexité des choix est croissante et pour lesquelles la réduction de l'autonomie des acteurs paraît impossible. Les politiques publiques opèrent via des codes, des modèles de référence qui assurent la continuité de leur action. Ces codes sont dotés d'une triple dimension :

- cognitive, laquelle doit donner des éléments d'interprétation des forces qui déterminent l'évolution du secteur et de la société ;
- normative, laquelle définit les valeurs dont il faudrait assurer le respect dans cette évolution ;
- instrumentale, selon laquelle est défini un ensemble de principes d'action qui veulent orienter l'action publique, en fonction de ce savoir et de ces valeurs.

Les codes propres aux politiques publiques sont appelés référentiels par Jobert et Muller (1987). « *La définition d'une politique publique repose sur une représentation de la réalité qui constitue le référentiel de cette politique* » (Muller, 2010, p. 555). Le référentiel est constitué d'un ensemble de prescriptions. Il s'agit à la fois d'un processus cognitif et d'un processus prescriptif. Il articule, en tant que structure de sens, quatre niveaux de perception du monde : des valeurs, des normes, des algorithmes et des images. Le référentiel d'une politique publique sectorielle est une représentation de la place d'un secteur dans une société donnée à une époque donnée ; géographiquement et historiquement située, peut-on dire. Il peut alors se décomposer en deux éléments, le référentiel global et le référentiel sectoriel, les relations entre les deux définissant le rapport global-sectoriel.

L'intervention de l'État sur les référentiels est réalisée via deux procédures : l'utilisation des techniques modernes d'analyse et la concertation.

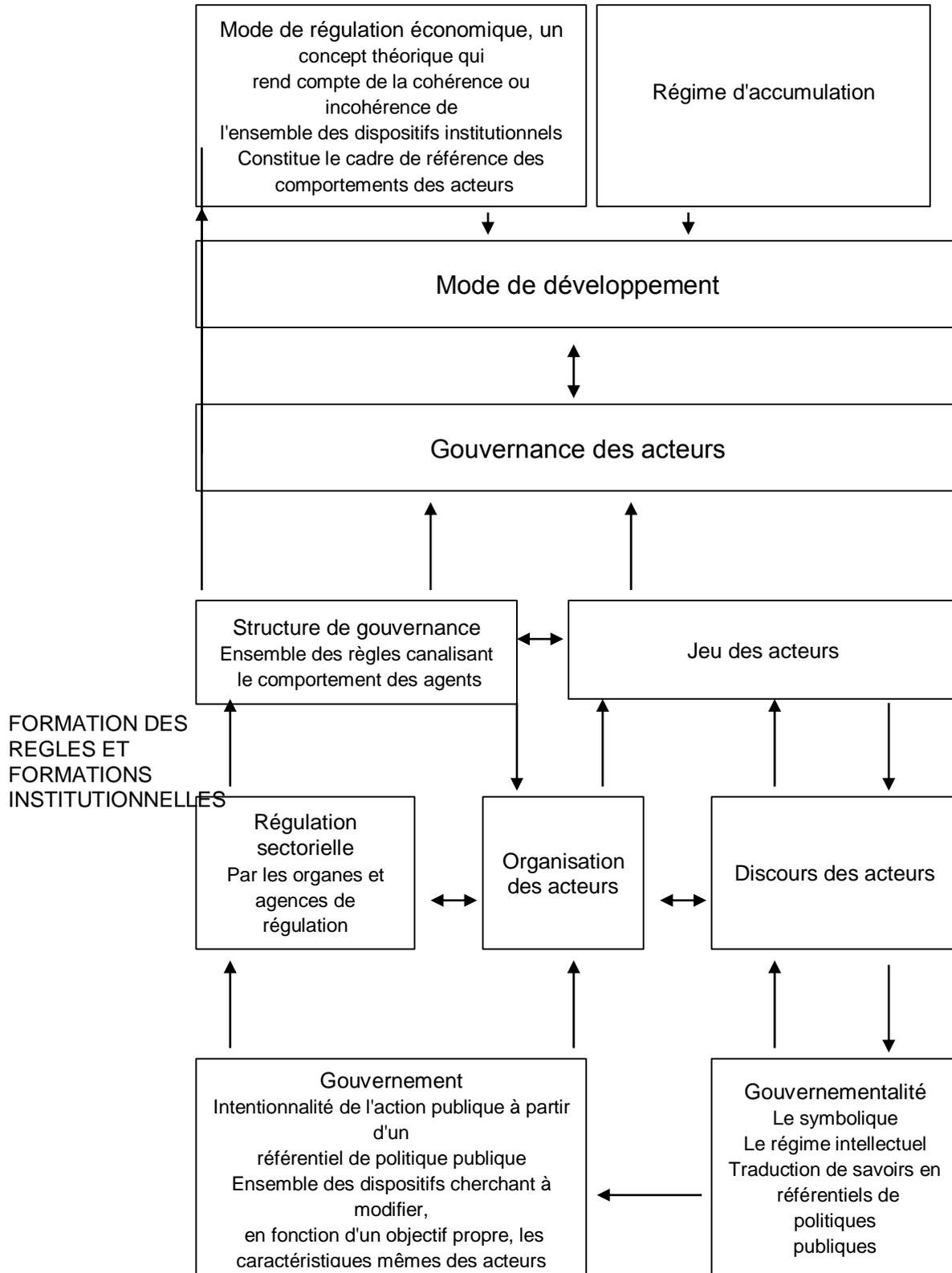
Notre objet se situe à l'articulation des niveaux local, national et international. Sa définition doit permettre de préciser le poids de l'agro-industrie et plus largement de l'« agronegócio » (incluant les secteurs amonts et avals de l'agro-industrie) dans les transformations de l'économie et de la société brésilienne - à partir des pratiques idéologico-discursives et du régime cognitif collectif qu'il fonde et du processus prescriptif qui en découle.

Les pratiques idéologico-discursives représentent, dans une modélisation topologique du social, le média dominant de l'intégration sociale, de « *l'intégration de la société comme communauté fondée sur un rapport de souveraineté liant une population à un territoire circonscrit par des frontières géopolitiques* » où « *la formation d'un tout a lieu uniquement sur le mode symbolique, communicationnel et non fonctionnel* » (Théret, 1998, p. 10).

Pour Lordon, la capacité créatrice des croyances, qu'il nomme également « effets d'opinion globale », ne se manifeste que sous des conditions particulières et nécessaires, au nombre de trois. La première condition est celle du découplage des anticipations locales et des anticipations globales : « *cette dualité de niveaux du schéma général d'anticipation instaure une possible compétition entre des représentations micro et macro qui sont susceptibles de diverger.* » (Lordon, 1997, p. 244). La deuxième condition est celle de la primauté des anticipations globales. La troisième condition est celle d'une convergence sur une théorie majoritaire, convergence sociologique qui correspond au travail ordinaire des appareils du référentiel, pour lequel les discours institutionnels coordonnés constituent un corpus de représentations collectives dans lequel viennent puiser spontanément des agents qui ne disposent pas individuellement des mêmes capacités d'élaboration (Lordon, 1997, p. 243-245).

Cette analyse permet d'éclairer le lien entre représentations, croyances et politiques.

Schéma 2 : Articulation mode de régulation économique – gouvernance –
régulation, gouvernement et gouvernementalité sectorielles



Chapitre 5 :

Agro-industrie et filière sucre-énergie : nouvelle dynamique de compétitivité mais permanence des rapports d'exploitation

Ce chapitre s'attache à éclairer les facteurs de la nouvelle dynamique de compétitivité dans l'agro-industrie brésilienne. A partir de l'étude de cas de la filière sucre-énergie, il précise l'importance cruciale de la permanence des anciens rapports d'exploitation propres au monde rural brésilien. Il montre que cette nouvelle dynamique de compétitivité s'est accélérée depuis le début de la décennie 2000 avec la forte valorisation des *commodities* sur les marchés internationaux mais qu'elle résulte également d'une restructuration territoriale préalable de l'agro-industrie, menée dans les années 1990. Il révèle en outre que la période plus récente au cours de laquelle cette dynamique de compétitivité donne lieu à une forte expansion du produit agricole n'élimine pas les facteurs potentiels de l'instabilité du secteur. Il faut alors conclure que la fluctuation et la fragilité des recettes d'exportation constituent un risque significatif pour la stabilité macroéconomique et donc un facteur d'incertitude quant à l'orientation future de l'économie brésilienne.

Les informations et données élaborées et disponibles aussi bien dans la littérature académique que dans la littérature « grise » rendent ce type d'analyse sectorielle particulièrement difficile. En complétant cette analyse par la dimension spatiale d'évolution du secteur et de la filière, certaines dynamiques sont rendues plus lisibles. Si les gains de productivité peuvent être approchés, la polysémie de la notion de compétitivité rend également toute analyse en ces termes sujette à débat.

Ce chapitre est composé de trois sections. La première rend compte du régime économique de fonctionnement des agro-industries et de la nouvelle dynamique de compétitivité qui s'y développe sur la période 1990-2010 ; quelques retours sur les périodes antérieures étant évidemment nécessaires. Les deuxième et troisième sections proposent une analyse du régime économique de développement de la filière sucre-alcool sur la même période. La deuxième section traite de ce régime au cours de la période de libéralisation de l'économie brésilienne et de la filière ; la troisième l'aborde pour la période plus récente, à partir de 2002, qui marque l'arrêt du processus de libéralisation avec l'ouverture à la concurrence sur le marché du pétrole. Cette ouverture du marché du pétrole produit les dernières modifications « majeures » de la structure de gouvernance de la filière sucre-énergie.

A. Le régime économique de fonctionnement de l' « *agronegocio* » : une compétitivité croissante des agro-industries

On a détaillé au chapitre précédent ce que comprend la notion de régime économique de fonctionnement ou de développement d'un secteur. La caractérisation des régimes de fonctionnement de l'« *agronegocio* », des agro-industries et du secteur agricole n'est pas aisée, faute de données disponibles concernant la dynamique de l'investissement. Cette caractérisation implique, pour une compréhension plus fine, un travail futur. On cherche à expliciter ce régime à partir des données que nous avons pu collecter, dans une littérature académique et technique, et à montrer l'importance de la restructuration économique des années 1990 et du changement de régime de politiques économiques dans l'importance croissante que prend l'agro-industrie et le secteur agro-exportateur dans l'économie brésilienne et dans le maintien du mode de régulation qui se met en place à partir de la fin des années 1980, se « stabilise » au milieu de la décennie 1990 et est aménagé à la marge par le changement de régime de change et de politiques économiques qu'amènent les crises de change de 1999 et de 2002. Pour montrer qu'une nouvelle dynamique de compétitivité s'instaure dans l'agriculture et l'agro-industrie du Brésil, on revient tout d'abord sur la trajectoire des prix relatifs et la croissance du produit et des exportations agricoles depuis la libéralisation du secteur. Les restructurations productives et spatiales qui en résultent permettent de maintenir un taux de croissance de la productivité agricole élevée, au prix d'une réduction de l'emploi agricole et du nombre d'exploitations. Suite à cette restructuration, le changement de régime de change et la forte hausse des cours des matières premières sur les marchés internationaux conduisent à une explosion des exportations agricoles et alimentaires brésiliennes depuis 2002.

1) Trajectoire des prix relatifs et croissance du produit : de l'ajustement international au boom des *commodities* sur les marchés internationaux

Des années 1980 aux années 1990 tous les prix agricoles ont chuté spectaculairement. Pour les analystes, ceci n'est pas sans lien avec le contre-choc pétrolier. Le mouvement négatif des prix internationaux a plus que compensé l'impact des réformes de politique commerciale et agricole (que l'on étudiera au chapitre suivant) sur les prix relatifs de la plupart des produits agricoles exportables selon Helfand et Rezende (2001, p. 14). Le prix réel intérieur de tous les produits agricoles a chuté

de façon spectaculaire. Les prix de tous les produits étaient inférieurs de 50 à 60% sur la période 1995/1998 par rapport à la période 1982/1986, à quelques exceptions près. Selon Helfand et Rezende (2001), l'appréciation réelle de la monnaie nationale a été le principal facteur de chute des prix domestiques. L'appréciation de la monnaie a été de 57% entre les deux périodes, alors que dans la première période, la dévaluation réelle de 1983 avait été soutenue pendant plusieurs années. La forte chute des prix agricoles intérieurs suggère qu'il y a eu une énorme pression sur le secteur afin qu'il réduise ses coûts moyens. Damico et Nassar (2008) parlent de chocs successifs d'efficacité et de compétitivité, respectivement de 1990 à 1994 et de 1994 à 1999, pour l'agriculture brésilienne. Jank. et al. (2005) évoquent également sur la décennie 1990-1999 un choc d'efficacité et de compétitivité.

En matière de produit agricole agrégé, les deux grands sous-secteurs de l'agriculture (cultures et élevage) ont dépassé les performances (taux de croissance) du secteur industriel dans les années 1980, et celles à la fois des secteurs industriels et des services dans les années 1990, contrastant avec la période 1950-1980. Les dévaluations de 1979 et 1983, ainsi que les politiques de soutien des prix et les politiques de prix du blé et de la canne-à-sucre ont généré une croissance substantielle des récoltes agricoles entre 1980 et 1987. La croissance s'est ralentie à la fin des années 1980 alors que la monnaie nationale commençait à s'apprécier à nouveau. La libéralisation commerciale, la dérégulation des produits agricoles importables, et la faiblesse des prix internationaux des produits agricoles exportables ont conduit à une contraction du produit agricole (hors élevage) sur la période 1990-1993. Il recommence à croître depuis 1994 et obtient de bonnes performances depuis lors. Le dynamisme de la production animale depuis 1987, et notamment de la filière avicole, relève pour partie de la baisse des coûts du maïs et du soja.

Helfand et Rezende (2001) décomposent leur analyse du produit et du commerce agricole entre produits importables et produits exportables. A partir du début des années 1990, les réductions des barrières tarifaires et non tarifaires ont conduit à une forte hausse des dépenses en importations. La valeur totale des importations triple entre 1985-1989 et 1995-1998, de 2 milliards à 6 milliards de USD, à sa valeur de 1998. Les importations de blé et de lait ont augmenté le plus rapidement, ainsi que celles de coton, dans une moindre mesure. L'impact sur les haricots, le maïs et le riz a été moindre. Les surfaces récoltées de ces produits ont été réduites sur la période. Une relation claire est établie pour ces produits entre l'augmentation des importations et la baisse de la production interne. En revanche, la corrélation entre changements des prix relatifs internes et changements dans la production n'apparaît pas aussi forte. La réforme de politique agricole (traitée au chapitre suivant) a eu un impact positif sur la valeur totale des exportations agricoles, et cela malgré l'appréciation de la monnaie nationale : la valeur totale des exportations agricoles a augmenté de 4 milliards USD à sa

valeur de 1998 entre 1985-1989 et 1995-1998, soit du même montant que les importations. Un indice moyen de production des cinq principaux produits exportables (cacao, café, oranges, soja, canne-à-sucre) augmente de 13%. En excluant le cacao, ce dernier indice atteint 24%. L'utilisation des ressources du secteur a été améliorée, et les rendements agricoles, notamment, ont fortement augmenté, puisque la surface récoltée en produits importables a chuté de 6 millions d'hectares, alors que celle en produits exportables n'a augmenté que de 1,6 millions d'hectares. On assiste à une chute des prix du foncier agricole sur cette période, qui est également à mettre en lien avec la réussite du Plan Real dans la stabilisation des prix, réduisant le rôle de la terre comme actif refuge. Les programmes de restructuration agraire en seront facilités.

Le cacao et le café ont eu de mauvaises performances dans les années 1990. La production de soja en revanche augmente fortement depuis les années 1970 et prolonge sa croissance dans les années 1990. La valeur des exportations de soja est stable entre 1980 et 1994. Elle augmente de 50% sur la période 1995-1998, du fait de prix externes favorables et d'une réduction de taxes à l'exportation. La canne-à-sucre et les cultures d'oranges s'étendent en surface, augmentent leur niveau de production et, dans une moindre mesure, les rendements. Dans le Nord-Est, les surfaces et la production de canne-à-sucre se réduisent. Les exportations de sucre répondent rapidement à l'élimination des restrictions quantitatives à partir du milieu des années 1990 et augmentent à un rythme de près de 2 milliards de USD par an.

Pour caractériser l'évolution plus récente des prix relatifs et de la production agricole, depuis la fin de la décennie 1990, on recourt à plusieurs sources.

Le Centre d'Études et de Recherches en Économie Appliquée (CEPEA), de l'École Supérieure d'Agriculture de l'Université de São Paulo (ESALQ-USP), publie un indice mensuel des prix à l'exportation de l'« *agronegócio* », à partir de janvier 1989.⁷⁵

⁷⁵ L'IPE-AGRO/CEPEA – Indice de Prix d'Exportation de l'Agronegoce - considère les prix en dollars FOB des exportations de l'agronegoce brésilien, incluant les produits agropastoraux *in natura* et transformés. Il se rapporte aux prix unitaires reçus par les exportateurs par catégorie de produit. Les données utilisées sont celles du système Aliceweb du Ministère du Développement, de l'Industrie et du Commerce Extérieur.

Tableau 7 : Indice des prix d'exportations de l'« agronegocio » (CEPEA) – 1989-2011.

Anné	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IPE-	130	109	113	120	104	116	137	138	130	127	110	100	99	87	89	99	101	113	128	157	144	170	210

Source : CEPEA

Cet indice s'élève fortement dans les mois et les années qui suivent le Plan Real de 1994, jusqu'en 1998. Il chute ensuite pour atteindre un plancher à la fin de 2001 et au début de 2002. Il dépasse au cours de l'année 2007 les niveaux maximums qui avaient été atteints dans les années 1990. En janvier 2011, cet indice double son niveau de référence de janvier 2000.

En matière de prix internes, la politique de contrôle de l'inflation, relayée par les nouveaux mécanismes de politique de garantie de prix minimaux (chapitre suivant) permettent de supposer que les prix ont connu une hausse bien moindre. C'est ce que montre Camargo Barros (2010, p. 245-246) sur la base de données recueillies auprès de la Fondation Getúlio Vargas (FGV), de la Fondation Institut de Recherche Économique (FIPE) de l'Université de São Paulo et du FMI : les prix des aliments au consommateur à São Paulo est divisé par deux entre 1997 et 2005. A partir de 2005 la hausse du prix des aliments à São Paulo a été bien moindre que la hausse des prix des aliments au niveau mondial entamée en 2002.

Le produit agricole total augmente d'un peu moins de 12% au total sur la période 1994-1999. Au cours des cinq années suivantes, jusqu'à 2004, le produit agricole augmente de plus de 30%. (Gasques et al., 2006). De 2005 à 2009, la croissance du produit agricole ralentit, la hausse sur la période étant de 17%. (Gasques et al., 2013).

Un autre indice construit par le CEPEA, l'indice du volume des exportations de de l'« agronegocio » (volume physique), livre des taux de croissance biens supérieurs. Les exportations en volume augmentent d'environ 50% sur la période 1994-1999, font plus que doubler au cours des cinq années suivantes (+133% environ). Sur la période 2005-2009, la croissance du volume physique des exportations de l'« agronegocio » ralentit à seulement 40%.

De cette dynamique des prix relatifs dans la période la plus récente, on retient que la dévaluation de 1999 n'a pas d'impact immédiat sur l'indice des prix à l'exportation de l'« agronegocio ». Il faut attendre 2002 et le retournement de tendance sur les marchés internationaux de matières premières

pour que cet indice amorce son *boom*. Des années 1980 à 2005, il semblerait que les prix internes des produits agricoles et alimentaires ont connu une tendance à la baisse. La hausse enregistrée depuis 2005 apparaît faible. Il est possible d'en déduire l'hypothèse que les incitations à l'exportation de produits agricoles et alimentaires n'ont pas été réduites, bien au contraire, depuis la fin de la décennie de 1990. Les quelques données réunies qui permettent de comparer les trajectoires de croissance de la production et des exportations confirment cette hypothèse.

2) Les effets des gains de productivité et la distribution du revenu

La productivité totale des facteurs (PTF) dans l'agriculture s'accroît de 20% sur la période 1975-1995 selon Barros (1999). Mais l'intégralité de la croissance nette n'intervient qu'à partir de 1986, et essentiellement dans les années 1990, ce qui correspond nettement à la période de réforme de la politique commerciale et agricole. Cette croissance de la PTF n'est pas expliquée par la croissance de la surface cultivée et de l'emploi, les deux facteurs ou inputs ayant très peu varié sur toute la période. En revanche, le nombre de tracteurs et l'utilisation d'engrais doublent sur la première décennie (1975-1985), l'indice des tracteurs s'accroît de 20% dans la deuxième décennie et celui de l'utilisation d'engrais de 50%. Au total, la productivité du travail et de la terre (rendements agricoles) augmentent de 30% sur la période 1985/1986-1994/1995, la PTF de 15%, la productivité du capital de 7%, celle de l'utilisation d'engrais baisse de 7% (Helfand et Rezende, 2001, p. 25-26).

En matière de productivité de la terre, les hausses de rendements surestiment les gains de PTF et n'impliquent pas nécessairement qu'un changement technologique ait eu lieu. Dans le contexte de contraction de la surface de culture de nombreux produits, les hausses de rendements sont plus probablement associées à des hausses d'efficacité dans le secteur à mesure que les terres de qualité inférieures sont retirées de la production et que les producteurs les moins productifs sortent du secteur. Les moyennes simples de hausses de rendements montrent que les produits importables ont eu de meilleures performances que les produits exportables à la fois dans les années 1980 et les années 1990. Entre 1985-1989 et 1995-1998, la moyenne des hausses de rendement des produits importables est de 24%, alors qu'elle est de 16% pour les produits exportables (cacao exclu). Selon Helfand et Rezende, « *ceci est un résultat frappant qui renverse le modèle qui avait prévalu dans les années 1970* » (Helfand et Rezende, 2001, p. 26). Il reflète, partiellement, dans les années 1980, une série d'investissements réussis par le gouvernement brésilien réalisés dans la recherche agricole.

En matière de distribution, il est très difficile d'estimer celle du revenu dans le secteur agricole. La

réflexion de Helfand et Rezende (2001) sur le lien entre rendements agricoles et taille des fermes en constitue une première approximation. Sur la base du recensement agropastoral de 1995-1996, et en l'absence de précautions méthodologiques liées aux changements de période de référence par rapport au recensement de 1985, de nombreux auteurs ont argumenté que le nombre d'exploitations agricoles s'était réduit de 16% et que le nombre de personnes employées dans l'agriculture avait chuté de plus de 20%. Si ces chiffres apparaissent surestimés, il est hors de doute que de nombreux exploitants ont choisi de sortir du secteur et que des technologies économes en travail ont été adoptées. Cette tendance est inégale selon les produits, mais devrait se prolonger.

En matière d'intrants, les changements de prix relatifs dans le secteur agricole, liés à la libéralisation économique et commerciale et à l'appréciation de la monnaie nationale, renvoient à une réduction des prix des engrais, pesticides et tracteurs. L'utilisation de techniques mobilisant ces intrants plus intensivement, au détriment des intrants non-commercialisables, terre et travail, interviennent. Cette tendance est renforcée par l'accroissement des salaires agricoles au début du Plan Real. (Helfand et Rezende, 2001). Gasques et al. (2004, p. 14) retracent cette amélioration des termes de l'échange entre le secteur agropastoral et le secteur des intrants sur la période 1986-2003 à partir des données de la Fondation Getúlio Vargas, auxquelles nous n'avons pas eu accès.

Les estimations de Gasques et al. (2010, p. 31) indiquent une croissance de la PTF dans le secteur agricole entre 1985 et 1995 d'environ 25%. Les estimations sont assez proches, pour cette période, de celles de Barros (1999), utilisées par Helfand et Rezende (2001). Dans la décennie suivante (1995-2006), la PTF a augmenté à un rythme proche, d'environ 26%, soit un rythme annuel de 2,13%. La productivité de la terre (ou rendements agricoles) augmente de 3,16% en moyenne annuelle, et celle de la main d'œuvre de 3,41%. La hausse de la productivité de la main d'œuvre résulte de l'augmentation de la qualification de la main d'œuvre employée dans l'agriculture mais aussi du perfectionnement du personnel employé dans l'amélioration de la gestion des exploitations agricoles. L'augmentation de l'efficacité des machines et des équipements a aussi été décisive pour l'augmentation de la productivité du travail dans l'agriculture. La hausse des rendements agricoles ou productivité de la terre est due à la hausse des dépenses en recherche, notamment de l'EMBRAPA (Entreprise Brésilienne de Recherche Agronomique), mais aussi de l'incorporation de nouveaux espaces de productivité supérieure. Les innovations technologiques dans certaines cultures (riz, maïs, café, canne-à-sucre) et dans les produits de l'élevage ont été énormes.

Gasques et al. (2010) étudient les changements dans la composition des intrants entre 1970,

1995/1996 et 2006 et notent que ce qui retient le plus l'attention est le changement dans le coût du personnel employé dont la part chute entre 1995/1996 et 2006.

Tableau 8 : Participation des intrants (au coût de production)

1970	%	1995/1996	%	2006	%
Personnel employé	51	Personnel employé	46,5	Terre	30,7
Terre	33,3	Terre	23	Valeur des stocks de tracteurs	17,8
Valeur des stocks de tracteurs	7	Valeur des stocks de tracteurs	17,1	Engrais et correctifs	16,3
Engrais et correctifs	3,7	Engrais et correctifs	6	Personnel employé	16,1
Bois	1,4	Pesticides	3	Pesticides	9,9
Pesticides	1,3	Diesel	2,4	Énergie électrique achetée	4,6
Essence	0,8	Énergie électrique achetée	1,4	Diesel	3,3
Diesel	0,7	Bois	0,4	Bois	0,7
Kérosène	0,4	Essence	0,3	Essence	0,6
Énergie électrique achetée	0,2	Alcool	0,1	Alcool	0,1
Gaz Liquide de Pétrole	0,1	Bagasse	0	Bagasse	0
Total	100	Total	100	Total	100

Source : Gasques et al., 2010, p. 38.

La réduction de la part de l'emploi de personnel dans les charges d'intrants des exploitations agricoles est de difficile interprétation. Il convient de noter, en rapport à la distribution des revenus dans l'agriculture, que les salaires ne dépassent que de peu le niveau du salaire minimum, et que le développement de la mécanisation agricole et la restructuration – productive et territoriale - du secteur dans les années 1990 a grandement réduit les effectifs employés. Cette chute aurait été de 23% entre

1985 et 1996. Des 5 millions de postes de travail perdus, 4 millions sont des postes de responsable d'exploitation (et de membres de leurs familles), et 4,1 millions l'ont été sur des exploitations inférieures à 200 hectares, ce qui indique que l'ajustement a été supporté par les exploitations agricoles familiales. (Dias et Amaral, 2002, p. 221). On note que les engrais et correctifs et les pesticides réunis triplent leur participation entre 1996 et 2006 et dépassent ainsi le quart des charges des exploitations.⁷⁶

En bref, les principaux faits stylisés du changement sectoriel sont :

a/ une ouverture commerciale accrue qui produit une évolution des prix relatifs largement favorable aux produits agricoles exportables et une restructuration spatiale et productive des systèmes agraires ;

b/ une croissance de la productivité agricole qui se maintient, grâce notamment à l'utilisation croissante d'intrants, et au détrimement principalement de l'emploi agricole.

Il en ressort donc que la dynamique du changement s'est concentrée sur la restructuration productive et spatiale du secteur agricole. Ces informations que réunit la littérature confirment le gain de compétitivité du secteur qu'a amené sa libéralisation. Elles appellent donc à caractériser la dynamique de l'investissement.

3) La dynamique de l'investissement, la nature et les déterminants du changement technique

Une caractérisation précise de la dynamique de l'investissement appelle des recherches complémentaires en l'absence de données disponibles.⁷⁷ La forte croissance du produit agricole sur la période 2000-2010, et plus encore la croissance de la productivité totale des facteurs du secteur, soulève en outre la question d'une caractérisation précise de la nature et les déterminants du changement technique. L'hypothèse d'un « agronegócio » brésilien à la frontière des techniques élude son hétérogénéité et masque les problèmes d'absorption du capital et de la technologie qui y est incorporée.

⁷⁶ Le coût des semences, étonnamment, n'apparaît pas dans cette comptabilité. La culture d'organismes génétiquement modifiés n'a été rendue légale qu'en 2005 au Brésil (Castellanet et al., 2006)

⁷⁷ Les instituts de statistique brésiliens, Institut Brésilien de Géographie et Statistique (IBGE) et Institut de Recherche Économique Appliquée (IPEA) ne publient aucune donnée relative à la formation brute de capital fixe, ni à l'investissement proprement productif du secteur. Une piste serait de raisonner par la négative ou par déduction pour obtenir un résidu comme approximation de la FBCF du secteur agricole.

L'analyse de l'investissement par branches de l'industrie manufacturière (chapitre 2) révèle, on l'a vu, la participation croissante de la FBCF dans les industries intensives en ressources naturelles dans la FBCF totale dans l'industrie sur la période 1996-2007 (Araújo et al., 2009, p. 23). Le travail de Nassif (2006), analysant la structure des investissements réalisés dans l'industrie brésilienne de 1996 à 2004, tout en adhérant à ce constat, précise que le dynamisme de l'investissement dans les industries intensives en ressources naturelles est surtout le fait des industries extractives, de pétrole et de minerais non-métalliques.

Un aperçu de l'évolution du crédit rural sur la période 1989-2002 nous est donné par Rezende (2003, p. 208-217). Sur la période 1989-1995, le crédit rural toutes sources confondues s'élève à 164 milliards de BRL (BRL de 2002), soit une moyenne annuelle d'environ 27 milliards de BRL. Sur la période 1996-2002, il atteint 120 milliards de BRL. Cette réduction s'explique en partie par la création de nouveaux instruments de financement de la production agricole, abordée au chapitre suivant. On ne connaît pas cependant la part exacte du crédit rural destiné aux investissements productifs. Une part importante est destinée aux opérations de trésorerie, « avances annuelles » pourrait-on dire, qui permettent de relancer la production à chaque cycle de production agricole (avec plusieurs récoltes par an pour certaines cultures ou sur certains sols). Il est également difficile de connaître la part du crédit qui entre en compte dans le refinancement des dettes, et dont on verra qu'il est un élément essentiel du régime de fonctionnement du secteur, un dispositif institutionnel central. Il faudrait enfin pouvoir estimer l'autofinancement de l'investissement, une variable sans doute décisive dans un contexte de financement externe à taux d'intérêts élevés.

Les données présentées par Jank et al. (2005, p. 17) font état de crédits d'investissement en direction de l'« *agronegócio* », et non pas seulement de l'agriculture, qui chutent de 2 milliards de USD annuels de 1984 à 1987 à environ 600 millions de USD annuels en 1991 et 1992. Ces crédits atteignent de nouveau près de 2 milliards de USD en 1994, et chutent à nouveau à 500 millions de USD en 1996. Ils reprennent ensuite une trajectoire ascendante, s'établissent autour de 1 milliard de USD en 1998 et 1999 pour approcher les 1,5 milliards de USD de 2001 à 2003.

L'ouverture commerciale a été un puissant vecteur de modification de la base technique de l'agriculture brésilienne, via l'évolution des prix relatifs, avec une utilisation croissante d'intrants issus de l'industrie chimique et une relative mécanisation de la production agricole. En 1994, l'achat de tracteurs atteint 40 000 unités, niveau qui avait été déjà atteint en 1987, et qui le sera rétabli en 2003. (Damico et Nassar, 2008).

Des recherches complémentaires devraient permettre, sur la base des données rendues disponibles par l'ANFAVEA (Association Nationale des Fabricants de Véhicules Automoteurs) de caractériser la

trajectoire de moto-mécanisation de l'agriculture brésilienne. La rationalisation des espaces agraires, abordée ci-dessus, et l'utilisation croissante de *packs* de semences génétiquement modifiées et des produits phytosanitaires associés devraient également faire l'objet de recherches complémentaires. Ces éléments pourraient ainsi être mis en lien avec un facteur important limitant la capacité d'absorption de nouvelles technologies et l'apprentissage dans l'agropastoralisme : le niveau d'éducation des propriétaires ruraux : 30% sont analphabètes, 9% ne le sont pas, et 53% ont un niveau primaire (*ensino fundamental*). (Vieira Filho, 2010, p. 87).

4) Une nouvelle dynamique de compétitivité de l'agro-industrie

Une nouvelle dynamique de compétitivité des agro-industries et plus largement de l'« *agronegócio* » (notion qui réunit l'ensemble des secteurs amonts et avals des agro-industries) est soulignée par de nombreux auteurs (Jank et al., 2005 ; Damico et Nassar, 2008). Facteur de risques pour l'accumulation et la croissance à moyen-long terme (Bruno et al., 2011 ; Filgueiras et Gonçalves, 2007 ; Carvalho et al., sd) , elle constitue une opportunité pour la croissance à court-moyen terme. L'enjeu, on l'a vu, est de transformer la *bonanza* agro-exportatrice en facteur de développement (Barros et Giambiagi, 2008 ; Bresser Pereira, 2007b)

Ces gains et cette dynamique de compétitivité sont mesurés par des indicateurs simples tels que la part des exportations brésiennes dans le commerce mondial par produits. Elle est aussi approchée par des indicateurs agrégés, sujets à débats, tels que les avantages comparatifs par produit. Selon Lafay (1990), les avantages comparatifs révélés reflètent davantage le caractère structurel de la spécialisation du pays que la compétitivité et sa dépendance à la conjoncture macroéconomique (notamment aux évolutions de taux de change réels).

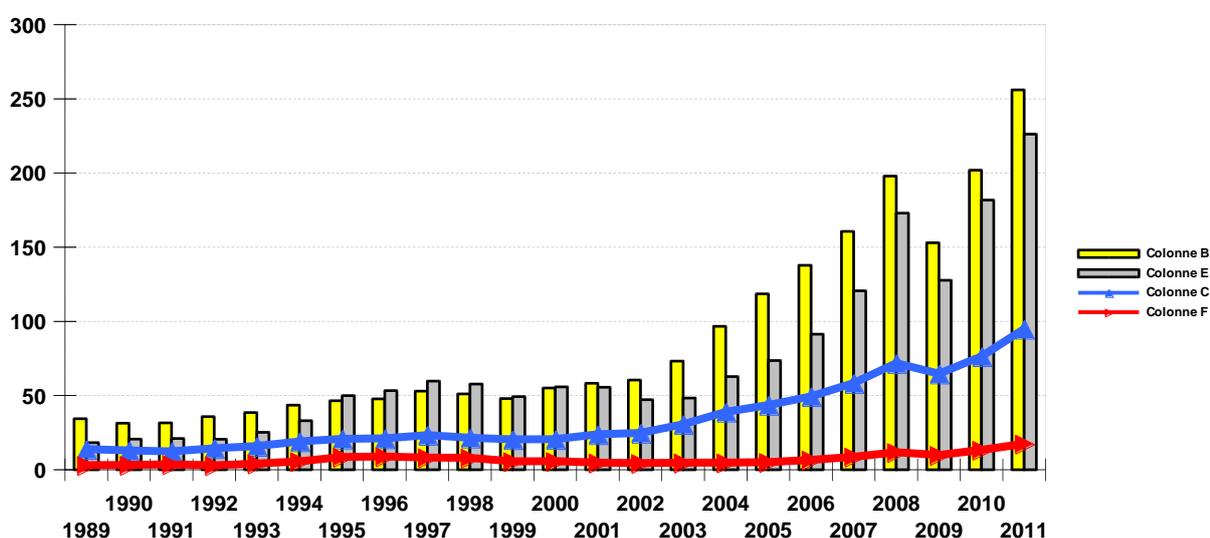
Sans entrer en profondeur dans cette discussion, il faut toutefois noter que les importations de l'« *agronegócio* » ont augmenté à un rythme bien moins élevé que ses exportations au cours de la décennie 2000-2010, les dernières étant multipliées par plus de 3 en valeur, alors que les premières sont multipliées par 2 et partent d'un niveau bien moindre (Conceição et Conceição, 2014, p. 16). Les auteurs précisent l'importance du secteur agricole dans le commerce international du pays : les exportations agricoles ont été responsables de 42,53% des exportations totales. Dans les importations totales, l'« *agronegócio* » a été responsable de seulement 7,7% de celles-ci.

Le graphique élaboré par la CONAB retrace cette évolution et la met en parallèle avec un diagramme

représentant les exportations totales (jaune) et les importations totales (gris). Le graphique bleu retrace les exportations totales de l'« *agronegocio* », et le rouge ses importations totales. Il apparaît clairement que les activités liées au secteur primaire soutiennent une balance commerciale excédentaire. Pour autant, le solde des transactions courantes est redevenu négatif à partir de 2007-2008.

Il faut cependant souligner la forte instabilité potentielle des exportations de produits de base brésiliens. Le graphique laisse apercevoir un recul des exportations de l'« *agronegocio* » en 2009.

Graphique 6 : évolution de la balance commerciale brésilienne et de l'« *agronegocio* » (en milliards de USD)



Source : CONAB

Cette instabilité peut être renforcée par le degré élevé de dépendance de l'économie brésilienne à l'importation d'intrants : pesticides, produits vétérinaires et engrais creusent leurs déficits entre 2003 et 2007 (Vieira Filho, 2010, p. 89). De mars 2011 à mars 2012, les engrais, fertilisants et correctifs de sols constituent la catégorie de produits ayant le plus contribué à la croissance des importations (Ribeiro, F., 2012), davantage que les huiles de pétrole brut et les véhicules de tourisme achetés à crédit à des coûts très élevés par les nouveaux entrants de la classe moyenne. Ces derniers ne bénéficient pas de remises de dettes, à l'opposé, verra-t-on, des utilisateurs d'intrants chimiques et minéraux pour l'agriculture.

La très forte croissance des exportations de produits agricoles et alimentaires du Brésil ne fait aucun doute. La restructuration productive et territoriale ayant permis de maintenir les gains de productivité

du secteur agricole au cours des années 1990 résulte de changements importants des prix relatifs entre produits agricoles importables et exportables. La stabilisation macroéconomique a également permis de réduire le coût du foncier, renforçant son utilisation productive. Cette forte progression des exportations agricoles soutient très largement l'excédent commercial.

L'agro-industrie du sucre et de l'alcool contribue fortement à l'excédent commercial agro-industriel. Les exportations de sucre en volume sont multipliées par plus de dix entre 1990 et 2006, alors que celles d'alcool augmentent d'un facteur 100. Les deux sections suivantes étudient le régime économique de développement de la filière sucre-alcool-énergie dans la période de libéralisation de la filière (1990-2002) et dans sa nouvelle phase d'expansion économique la plus récente (2002-2010).

B. Le secteur sucre-énergie dans la libéralisation et la restructuration productive et spatiale (1990 – 2002)

La dynamique du changement de la filière de la canne-à-sucre dans la période néolibérale est présentée de manière succincte dans cette section. La hausse modérée de la production de la matière première de l'agro-industrie fait écran à une profonde restructuration spatiale de la culture de canne-à-sucre. Dans un contexte macroéconomique de stabilisation des prix, les produits industriels de la filière, sucre et alcool, sont très largement réorientés à l'exportation. Les prix sur les marchés internationaux, plus élevés que ceux obtenus sur le marché interne, sont très instables. La pression à l'efficacité et à la compétitivité produisent également une intensification du processus de travail dans la culture et la récolte de la canne-à-sucre. Le capital de l'agro-industrie de la canne-à-sucre tend à se déplacer vers la région Centre-Ouest, où les rendements agricoles sont plus élevés.

1) Trajectoire des prix relatifs et croissance du produit : un cadre général de dynamisme modéré et très hétérogène

Sur la base de la collecte de données réalisée par P. Ramos (2008), pour la période 1990/1991 à 2005/2006, on retient que, sur la période 1990 à 2002, la production de canne-à-sucre augmente de 30% environ. En ce qui concerne le sucre proprement dit, cette hausse s'élève à près de 160% sur la période et elle est continue, à l'exception de la récolte 2000/2001. Cette hausse de la production est très largement tirée par les exportations de sucre en volume, lesquelles augmentent d'environ 630%.

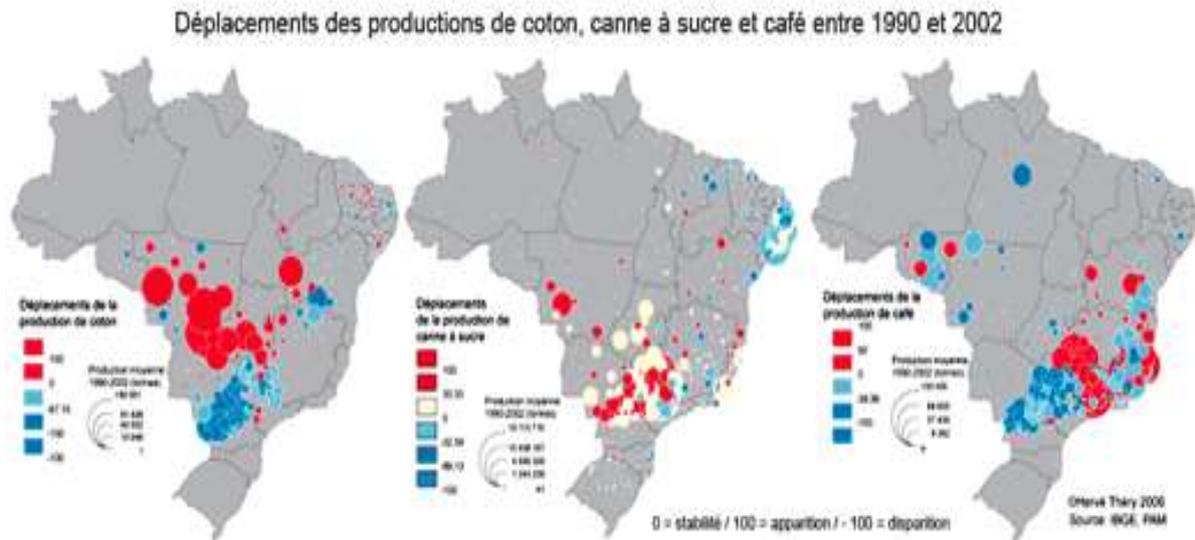
Sur la période, la production d'alcool hydraté, par contre, chute de moitié, alors que celle d'alcool anhydre est multipliée par cinq⁷⁸. La production globale d'alcool en volume stagne sur la période, à environ 11,5 millions de mètres cubes.

Les exportations d'alcool explosent lors des récoltes 1991/1992 et 1992/1993, passant de 18 à 282 milliers de m³. Elles sont ensuite très instables. Elles chutent à 94 milliers de m³ en 2000/2001 pour atteindre l'année suivante un record de 544 milliers de m³. Ces fortes oscillations ne permettent pas de dessiner une tendance. La moyenne des exportations d'alcool est d'environ 280 milliers de m³ sur la décennie 1992/1993 – 2001/2002. Les prix à l'exportation de l'alcool sont également instables. Ils s'établissent à 145 USD par m³ en 1990/1991 et augmentent fortement l'année suivante à 286 USD/m³. Ils continuent de croître jusqu'en 1995/1996 pour atteindre 375 USD/m³. Ils chutent ensuite et atteignent un plancher de 143 USD en 1999/2000, remontent à 226 USD puis 254 USD pour les deux récoltes suivantes. Quant aux prix à l'exportation du sucre, ils varient du simple au double sur la période, dépassant USD 300 par tonne en 1990/1991, 1994/1995 et 1995/1996, ils atteignent un minimum en 1999/2000 à 154,5 USD/t. Ils remontent ensuite pour les deux récoltes suivantes autour de USD 200/t.

On observe que de 1990 à 2002, la production de canne-à-sucre et de ses produits dérivés se déplace de la région Nord-Est vers la région Centre-Sud, et, au Centre-Sud, dans un mouvement vers le nord-ouest, ce que met en évidence la carte réalisée par H. Théry. Celle du milieu représente le déplacement de la production de canne-à-sucre. En dégradé de bleu, les micro-régions dont la production a baissé, en rouge, celles qui ont vu la production de canne-à-sucre augmenter ; en beige celles dont la production est restée stable.

⁷⁸ L'alcool hydraté utilisé comme carburant exige des véhicules aux moteurs spécifiques. Dans la deuxième phase du Proalcool, de 1979 à 1985, la production de ce type de véhicule a été fortement soutenue par le programme. L'alcool anhydre est utilisé mélangé à l'essence et ne requiert pas de motorisation spécifique. Les moteurs dits « flex-fuel », utilisant un mélange variable d'alcool hydraté et d'essence (à laquelle est déjà ajoutée de l'alcool anhydre) sont lancés en 2003 sur le marché brésilien et ont également bénéficié d'un soutien fiscal important. Les véhicules dotés d'un moteur *flex-fuel* représentent plus de 80% des ventes de véhicules de tourisme neufs à partir de 2007/2008.

Carte 2 : Déplacements de la production de canne-à-sucre – (1990-2002).



Source : Théry, Géoconfluences

Le déplacement de la production en direction de zones de cultures aux rendements agricoles plus élevés, à la topographie moins accidentée et permettant la moto-mécanisation de nombreux travaux agricoles, dont la coupe ou moisson de la canne-à-sucre a permis une hausse de la production de canne-à-sucre. L'activité sucrière devient dominante dans l'ouest de l'État de São Paulo, ainsi que dans le sud de l'État du Mato Grosso. Elle s'étend au Mato Grosso du Sud.⁷⁹ La production de canne-à-sucre est orientée de façon croissante vers la production de sucre par l'agro-industrie. La filière se réoriente vers l'exportation de ses produits. La production globale d'alcool stagne, le marché interne pour ce produit étant peu dynamique en l'absence d'intérêt économique à son utilisation comme carburant, et est largement réorientée à l'exportation. Les exportations de sucre explosent.

2) Les effets des gains de productivité et la distribution du revenu : intensification du procès de travail et revenus du travail

Sur la période 1990-2002, les rendements agricoles sont en hausse. La réorganisation spatiale « compétitive » de la production de canne-à-sucre joue un rôle certain dans cette évolution. Sur la période 1992-2002, les rendements par hectare dans la culture de la canne-à-sucre augmentent

⁷⁹ Et constitue progressivement une menace pour le biome ou écosystème du Pantanal, zone de marais à la confluence de rivières formant la rivière Paraguay.

d'environ 10%, passant de 64,5 tonnes à 71,5 tonnes. (Balsadi, 2010, p. 97). La productivité du travail agricole de récolte augmente fortement, dans un contexte de forte hausse du chômage qui résulte d'une croissance économique très faible. Alves (2006) souligne qu'entre les années 1980 et le début des années 2000 dans l'État de São Paulo, la productivité moyenne du travail double et passe de 6 tonnes de canne-à-sucre coupée par jour/homme et atteint 12 tonnes au début des années 2000. (Alves, 2006, p. 92). Ces données sont corroborées par celle de Ramos (2007) dans une étude sur l'utilisation de la main d'œuvre dans la culture de la canne dans l'État de São Paulo. Alors qu'à la fin des années 1980 le rendement moyen de la coupe de canne par jour de travail était de 5 tonnes, il augmente de façon continue jusqu'en 1994 pour atteindre 7 tonnes et se stabilise à ce niveau jusqu'en 1998. En 2000 comme au cours des deux années suivantes il atteint 8 tonnes. Parallèlement, le paiement de la récolte en BRL/tonne baisse de plus de 10% sur la période. La rémunération journalière n'augmente que de 20%.

En résumé, les chocs d'efficience et de compétitivité qui concernent l'ensemble des activités agricoles et agro-industrielles dans la période néolibérale font pression à la hausse des rendements et de la productivité. C'est également le cas dans la filière de la canne-à-sucre. La nature et le travail sont hautement mis à contribution. Ces chocs impliquent de préciser la trajectoire de la dynamique de l'investissement.

3) La dynamique spatiale de l'investissement

Le nombre d'unités de production industrielles de sucre et d'alcool se réduit au niveau national au cours de la décennie de 1990. Ce phénomène est essentiellement le fait des faillites et du processus de concentration à l'œuvre dans la région Nord-Est, et, plus marginalement, dans les États de Minas Gerais et de Rio de Janeiro. Dans les États du Centre-Ouest (Goias, et les deux Mato Grosso) de nouvelles usines de traitement de la canne-à-sucre (*usinas*) sont installées. D'un nombre de 5 en 1991/1992, elles passent à 16 en 2001/2002. Dans l'État de São Paulo au Centre-Sud, sur la même période, le nombre d'unités industrielles passe de 71 à 105. (Vian et Belik, 2003, p. 167). Dans l'État du Paraná (Sud), elles passent de 5 à 17. La région Nord-Est, qui concentrait encore près de 34% des unités industrielles de traitement de la canne-à-sucre en 1991/1992 n'en réunit plus que 17% en 2000/2001.

Le volume de capitaux déplacés par les groupes industriels sucriers du Nord-Est vers la région Centre-Ouest est une variable qui appelle des recherches complémentaires, tout comme celle des volumes supplémentaires de capitaux immobilisés dans l'activité sucrière au cours de cette période d'intense

restructuration des industries de la filière.

La restructuration de la filière du sucre et de l'alcool dans la période néolibérale n'est pas uniquement productive et spatiale. Elle est également commerciale. Alors qu'environ 20% de la production brésilienne de sucre était exportée au début des années 1990, cette part approche les 60% entre 1999 et 2002. La dévaluation de la monnaie nationale dans cette dernière période (1999-2002) n'y change rien. La part exportée de l'alcool produit augmente fortement, passant de moins de 0,2% en 1991-1992 à près de 4% en 1999-2000. Le Brésil double sa participation sur le marché mondial du sucre entre 1996 et 2002, de 10 à 20%. Cette restructuration commerciale de la filière sucre-énergie se prolonge au cours des années suivantes, dans la période qualifiée de « libérale-développementiste » par Sallum Jr. (2010).

C. Une nouvelle phase d'expansion forte et instable (2002 – 2010)

L'étude de l'évolution de la filière sucre-énergie dans la période la plus récente s'appuie sur la grille d'analyse fournie par la notion de régime économique de fonctionnement et de développement d'un secteur de la Théorie de la Régulation. La forte expansion observable de la filière sucre-énergie au cours des années 2000 interroge dans la perspective d'économie politique ici adoptée la question de l'articulation d'avec le régime d'accumulation comme expression du mode de régulation. On présente donc les principales régularités et ruptures de l'économie de la chaîne productive en matière de croissance, d'évolution des prix relatifs, de dynamique de l'investissement, des effets des gains de productivité et de la nature et des déterminants des changements techniques au cours de la dernière décennie (Du Tertre, 1995).

Dans la période 2002-2010, le régime économique de fonctionnement de la filière sucre-énergie se caractérise par une dynamique de croissance essentiellement extensive dans un contexte d'explosion des cotations internationales, de hausse de la production et de *boom* des exportations. La dynamique interne/externe des prix relatifs favorise les exportations au détriment du marché interne. La restructuration territoriale de la production, autrement dit le déplacement de la production du Nord-Est vers le Centre-Sud se stabilise. La tendance observée au Centre-sud d'une expansion de la production vers le nord-ouest, quant à elle, se prolonge.

Ce régime économique de fonctionnement est affecté par une tendance de forte augmentation des cotations internationales des produits de la filière qui dépasse largement la hausse des coûts de

production de la matière première (et des produits finaux en BRL, étant données les possibilités d'importer des équipements moins onéreux avec l'ouverture commerciale et la valorisation du change), liée à la faible hausse des coûts du travail au cours de la décennie passée, ainsi qu'à la mécanisation de la récolte, pour le moins au Centre-Sud. Les rentes de la filière sur les ressources naturelles, ainsi que sur la main d'œuvre augmentent sans doute. Ces rentes sont, on l'a vu au chapitre 1, un facteur de valorisation de la monnaie nationale. Ce phénomène, qualifié de « maladie hollandaise », produit une désindustrialisation relative de l'économie (Bresser Pereira, 2007b). Or la « maladie hollandaise » ne peut pas être uniquement interprété comme une faille de marché, comme l'a montré Palma (2005). La « maladie hollandaise » dans les économies latino-américaines résulte d'une modification drastique du régime de politique économique de ces pays, dans le contexte d'un processus radical de changement institutionnel. Ce sont ces nouvelles politiques qui ont obstrué la transition de ces économies à une forme d'industrialisation plus mûre, c'est à dire auto-soutenable (dans un sens kaldorien). (Palma, 2005). Il faut enfin noter que la question de l'hétérogénéité productive apparaît fondamentale dans la filière (Nieddu, 1998 ; Belik et Vian, 2003; CONAB, 2008 et 2009). Elle l'est notamment en matière de maintien de rentes différentielles.

1) Trajectoire des prix relatifs et croissance du produit : explosion des cotations internationales et des exportations, nouveaux débouchés pour l'éthanol hydraté

Les productions de la filière (canne-à-sucre, sucre et éthanol) connaissent une augmentation de l'ordre de 100 à 150% dans la décennie 2000-2010. Les exportations de sucre, en volume, connaissent une variation de cet ordre également. Celles d'éthanol sont plus instables, mais la tendance est celle d'une multiplication par cinq de ces exportations en volume.⁸⁰

Les exportations d'éthanol constituent le principal facteur de dynamisme de l'agro-industrie sucrière sur la période. Cette dynamique d'expansion se révèle principalement tirée par l'évolution des cotations internationales des produits de la filière, sucre et éthanol, qui doublèrent et triplèrent au cours de la décennie 2000-2010, alors que les prix reçus sur le marché interne, en BRL, montrent une augmentation bien plus modérée, de l'ordre de 30 à 50%. Au total, la facturation du secteur a fortement augmenté sur la période.

⁸⁰ Ces exportations sont de l'ordre de 3,5 millions de m³ pour les années 2006, 2007 et 2009. Elles culminent en 2008 à plus de 5 millions de m³. Elles chutent sous la barre des 2 millions de m³ en 2010 et 2011, niveau qui avait été atteint à partir de l'année 2004. (SECEX).

La valeur ajoutée du segment industriel de la filière passe de 18,5 milliards de BRL en 2001 à 36,2 milliards en 2009. La valeur ajoutée par la filière entre ces deux dates, tous segments confondus, passe de 35 à 65 milliards de BRL (CEPEA, 2011, p. 22). Fava Neves et al. (2010) estiment pour leur part que le produit brut du secteur de la canne-à-sucre s'élève à 28,1 milliards de USD en 2008. La valeur ajoutée par les moulins à sucre et les usines d'éthanol s'élève à elle seule à 22,6 milliards de USD, une estimation supérieure à celle du CEPEA. Par rapport à notre objet, et aux effets potentiels d'entraînement de la filière sucre-énergie sur les fabricants d'équipement, on note que les équipements pour les unités industrielles ont une valeur ajoutée de 3,4 milliards de USD. En y ajoutant les instruments et l'automation des usines (269,7 millions de USD) ainsi que la valeur ajoutée des machines utilisées par le segment agricole : cueilleuses (426 millions de USD), tracteurs (320 millions de USD), camions (331,3 millions de USD), on obtient un total de 4,75 milliards de USD, soit un peu moins de 17% de la valeur ajoutée du sous-secteur au sens large. Les effets d'entraînement du sous-secteur sur l'industrie des biens d'équipement et de capital sont sans doute limités.

La dynamique des prix relatifs apparaît extrêmement favorable aux exportations de la filière. Le prix moyen annualisé de l'éthanol exporté n'a connu un léger repli qu'au cours de l'année 2009. Selon nos calculs, la part de la production de sucre exportée passe d'un niveau d'environ 55% au tournant des années 2000 à près de 80% à la fin de la décennie. La part d'éthanol exportée passe de 4 à 20% sur la même période, avec des oscillations bien plus fortes autour de la tendance.

2) Les effets des gains de productivité et la distribution du revenu : une faible augmentation des revenus de travail

Les rendements de la culture de canne-à-sucre, qui atteignaient 71,5 tonnes par hectare au niveau national en 2002 continuent d'augmenter avec l'expansion de la culture pour atteindre près de 75 tonnes en 2005, et 81,4 tonnes/hectares en 2007 (CONAB, 2008, p. 35). Ils sont de 81,1 tonnes pour la récolte 2008-2009 (CONAB, 2010, p. 37), et chutent ensuite lors des deux récoltes suivantes, à 77,25 t/ha en 2010/2011, puis à 68,3t/ha en 2011/2012, à la fois du fait de facteurs climatiques et de la décapitalisation des producteurs. (CONAB, 2011). Cette dernière livraison de la CONAB donne des chiffres de productivité physique de la canne-à-sucre en sucres et alcools pour la récolte 2008-2009. Les rendements industriels de la canne-à-sucre ont connu une phase de forte augmentation sur la décennie 1976/1986, passant de 80 à 130 kg de sucre récupérable par tonne de canne-à-sucre. Ces

rendements atteignent dans la première décennie de 2000 des valeurs moyennes de 140 à 150 kg de sucre récupérable par tonne. (Infosucro, sd). Il convient de préciser qu'on ne dispose pas de données qui différencient les gains de rendements et de productivité agricoles et industriels.

L'augmentation de la rentabilité et de la productivité de la filière ne paraît pas produire des effets sur les salaires du secteur. En matière de partage des gains, la filière sucre-énergie offre des postes de travail, au maximum, en proportion de l'augmentation de l'activité. Plus que l'importance du coût du travail, c'est le caractère en quelque sorte prédateur des patrons sucriers qui limite la hausse des salaires. L'entreprise sucrière, traditionnellement, n'est pas créatrice de marché interne. (Bielchowsky, apud Araujo). Ainsi, selon Balsadi (2010), plus de 100 000 emplois furent créés sur le segment agricole de la filière entre 2001 et 2006, portant à 520 000 le nombre de travailleurs agricoles de la canne-à-sucre en 2006, auxquels s'ajoute approximativement 230 000 employés dans la production de sucre et d'alcool. L'augmentation des salaires réels que l'auteur met en évidence est extrêmement faible, il dépasse à peine 10% sur la période 1999-2006 (Balsadi, 2010).

Filière traditionnelle de l'agro-export, réorientée vers le marché interne, particulièrement dans les derniers moments du modèle de développement antérieur d'industrialisation par substitution d'importations, avec le Proálcool⁸¹ notamment, la filière sucre-énergie s'oriente à nouveau à l'exportation. Cela pose la question des vecteurs de dynamisation de l'économie brésilienne par la filière, en matière d'effets d'entraînement sur l'industrie des biens d'équipement et de capital, et en matière de dynamisation potentielle de la demande de consommation. Il convient alors de s'interroger sur les modalités prises par l'accroissement des capacités de production qui ont permis une multiplication par un facteur proche de 2,5 des productions de la filière sur la décennie, autrement dit sur la dynamique de l'investissement dans la période 2002-2010.

3) La dynamique de l'investissement : les soutiens accrus du BNDES, projections d'investissements *greenfields*, réalisation de *brownfields*

Cette augmentation du produit de la filière n'est pas seulement le fait de la modernisation et de l'augmentation des capacités de production des unités existantes. On assiste, de fait, durant la période,

⁸¹ Le Programme National de l'Alcool, connu sous l'appellation de Proálcool est un programme de substitution à grande échelle des carburants dérivés du pétrole par de l'alcool dérivé de la canne-à-sucre, financé par le gouvernement brésilien à partir de 1975, à la suite de la crise pétrolière de 1973 et aggravée par la crise de 1979. Le programme est créé le 14 novembre 1975 par le décret n°76-593. On revient sur ce programme au chapitre 6, p.252

à l'implantation de nouvelles unités de production de sucre et d'alcool. Une centaine d'unités de production supplémentaires entrent en activité dans le secteur au cours de la décennie, qui comptait 308 unités au tournant du siècle. Les prises de participation et les investissements directs étrangers se multiplient jusqu'à 2008. La plus forte rentabilité de la filière brésilienne et les stratégies des grands groupes sucriers européens dont les marchés se restructurent, expliquent cette dynamique. Les conglomérats du secteur agro-alimentaire des États-Unis renforcent également leur présence. Quelques grands groupes pétroliers, à l'instar de la Shell, parient également sur l'éthanol.

La crise de 2009 a posé des problèmes sérieux de liquidité pour de nombreux groupes. Comme le note le document du BNDES (2009) : « *Pour faire face à la croissance de consommation d'éthanol au cours des dernières années, plusieurs groupes économiques ont financé leur croissance au moyen d'un endettement bancaire, en bonne partie de court-terme. Cependant, l'effet de levier de ces entreprises s'est révélé peu sain, en particulier dans un contexte de prix faibles, observés au cours des deux dernières récoltes. La situation s'est encore aggravée avec la crise internationale du crédit, ce qui a impliqué la fragilisation financière des groupes nationaux. Il en a résulté que l'acquisition d'usines (brownfield) est devenue plus attractive que les investissements greenfield. De cette manière, dans un contexte où le marché international de l'éthanol semble se consolider et que les fondamentaux du marché interne demeurent solides, plusieurs opérations de fusion-acquisition ont été observées.* »⁸² (BNDES, 2009, p. 7)

Les financements du BNDES en direction du secteur sont croissants depuis 2004. Ceux-ci représentent de l'ordre de 8% du total des crédits octroyés par l'institution en 2009 contre 0,5% en 2004, passant de 0,9 à 7,4 milliards de BRL, et augmentant encore en 2010 à 8,3 milliards de BRL avant de se rétracter à 5,9 milliards en 2011. (BNDES, 2012, p. 76). Ces crédits sont destinés à plus de 90% aux régions du Centre-Sud. Cette proportion croissante de crédit productif à long terme octroyé par le BNDES met en évidence le caractère stratégique du secteur pour le développement brésilien dans l'opinion des autorités fédérales, ainsi qu'en témoignent des orientations que fixe le Ministère du Développement, de l'Industrie et du Commerce (MDIC). Nonobstant, la dynamique des prix sur le marché interne, fortement régulée dans le domaine de l'énergie, n'incite pas les entrepreneurs du secteur à profiter des lignes de crédit destinées à l'équipement en génératrices électriques pour alimenter le réseau national. Lors de la récolte 2007/2008, 48 unités industrielles,

⁸² Il s'est agit en 2009 d'acquisitions de Louis Dreyfus Commodities, de Bunge, du groupe indien Renuka, ainsi que de la *joint venture* entre Cosan et Shell.

représentant près de 22% du total de la canne-à-sucre traitée au niveau national étaient reliées au réseau électrique (CONAB, 2008, p. 59).

Il convient enfin de noter qu'une part du parc industriel de la filière, désactivée dans les années 1990, a pu reprendre du service sans nécessiter d'investissements majeurs. Le cas est fréquent au Nord-Est, d'usines fonctionnant selon la conjoncture du marché international voire selon les aléas judiciaires auxquels elles sont confrontées. Le changement technique observé dans le secteur au cours de la période n'est ainsi que très rarement le fait de son segment « nordestin ».

4) Nature et déterminants du changement technique : nouveaux acteurs, moto-mécanisation et législation environnementale

L'introduction des véhicules bi-carburants dits « flex-fuel » a constitué une innovation technique majeure de la décennie 2000-2010. Une autre innovation est celle de l'accroissement du nombre d'usines qui produisent de l'électricité à destination du réseau à partir de la bagasse.

On observe par ailleurs une dynamique de mécanisation du processus de récolte. L'augmentation très forte de la mécanisation de la récolte est une donnée récente, qui intervient à partir de 2007. La forte valorisation de la monnaie nationale, qui conduit à accroître les salaires réels et à abaisser le coût des équipements importés constitue une voie d'explication de cette substitution de capital au travail, au-delà du calendrier de prohibition de l'usage du brûlis, établi en 2009 au niveau fédéral (voir chapitre 6). La présence évoquée de nouveaux acteurs constitue une autre voie d'explication.

La mécanisation de la récolte est estimée à 22,5% dans l'État de São Paulo en 1993 par Ricci et al. (1994). Au niveau national, en 2007/2008, 24,3% des surfaces sont récoltées mécaniquement (CONAB, 2008). Ce taux augmente fortement et atteint 37,1% en 2008/2009, dans un contexte de très forte expansion des surfaces récoltées. Le nombre de cueilleuses en activité passe de 1176 à 1912. Cette mécanisation de la récolte est permise par des crédits subventionnés fournis par La Banque Nationale de Développement Économique et Social (BNDES).

La CONAB fait état, pour la récolte 2007/2008 de 48 unités de production (sur un total de 343) branchées sur le réseau d'énergie électrique, pour une commercialisation totale au cours de la récolte de 508 MW/h (CONAB, 2008, p. 56). En 2008, 80 projets de co-génération électrique ont été reçus par le BNDES, dont 69 manifestent un intérêt à générer des excédents pour la vente sur le réseau de distribution, pour une capacité d'énergie électrique commercialisable de 1 963 MW (BNDES, 2008,

p. 24-25). Le BNDES souligne que le potentiel de production d'énergie électrique est sous-exploité, d'une part du fait du coût élevé de l'investissement pour se connecter au réseau de transport d'électricité, notamment dans les régions qui concentrent les projets *greenfield* (essentiellement dans les États du Centre-Ouest) et, d'autre part du fait de l'incertitude quant aux résultats des négociations commerciales de vente des excédents d'énergie, principalement à cause du caractère indéfini du cadre de régulation du secteur de l'énergie électrique.

Les incertitudes soulevées par la concurrence entre conventions de développements institutionnaliste restreints et néo-développementiste (chapitre 3) peuvent être considérées comme une conséquence des options gouvernementales en matière de régulation des marchés de la filière sucre-énergie. Le changement technique de la filière s'explique par le caractère essentiellement libéral-marchand de la régulation sectorielle. A cet égard, le renforcement de l'interpénétration des champs productifs et financiers dans la filière sucre-énergie est éclairant. Selon Mundo Neto (sd), la BNDES a été un agent essentiel du renforcement des interactions entre les champs de l'industrie de capital-risque et de l'industrie du sucre et de l'alcool, notamment via sa filiale BNDESPar en « *stimulant les affaires selon la logique de l'industrie de capital-risque, reflétant l'importance que le marché de capitaux a occupé dans le gouvernement actuel. Grâce au BNDES, l'État, d'un côté stimule l'industrie du sucre et de l'alcool et de l'autre agit comme l'un des principaux diffuseurs de la logique financière.* » (Mundo Neto, sd, p. 11-12). Quelques grandes entreprises du secteur ouvrent leur capital et se placent sur le marché de capitaux. Le rôle du capital financier et des entreprises multinationales s'accroît dans l'« agronegócio » de la canne-à-sucre (RDSJDH, 2012, p. 7-9). La nouvelle expansion du sous-secteur est mise en lien dans ce même rapport avec le passage de la dette externe à la dette interne de l'État brésilien. (RDSJDH, 2012, p. 13). Le mécanisme de « *carry trade* », qui se développe au cours des années 2000 et restaure la liquidité, c'est à dire la capacité d'endettement, de l'État brésilien, est particulièrement employé par les usines de sucre et d'éthanol, qui captent des ressources à l'extérieur en dollar, pour profiter des faibles taux d'intérêts en vigueur sur le marché financier états-unien. Cette restauration de la capacité d'endettement de l'État brésilien aurait conduit le gouvernement à offrir, via les crédits subventionnés, des prêts important au secteur privé, principalement à l'« agronegócio ». Cette stratégie n'est pas sans risques, comme le révèle un article du journal « Valor Econômico » : en 2009, les pertes des usines de sucre et d'éthanol sur les marchés dérivés atteignaient 4 milliards de BRL. La crise de 2009, qui met en lumière le caractère instable et inabouti de la régulation du marché brésilien de l'éthanol, a également contribué au rôle croissant du capital financier et des entreprises multinationales dans l'« agronegócio » de la canne-à-sucre.

En résumé, au cours de la période 2002-2010, le capital se valorise essentiellement grâce aux ventes

des produits sur les marchés externes, et notamment pour l'éthanol, bien que la chute des cours du pétrole en 2008-2009 conduise à relativiser cette affirmation. La forte croissance de la rentabilité de la filière, qu'indiquent les paramètres de prix, de coûts et de quantités, est essentiellement fondée sur les exportations, dont les cotations, et dans une moindre mesure les volumes, augmentent fortement sur la période. La forte rentabilité est toutefois réduite en monnaie nationale par la valorisation réelle de celle-ci sur le marché des devises. Mais les placements ou investissements improductifs en titres publics du Trésor brésilien sont susceptibles de compenser ce coût (d'opportunité), ainsi que les dépenses de consommation en devises. Il s'agit là d'une hypothèse vraisemblable mais qu'aucune statistique ne permet de corroborer.

Le caractère encore limité de la mécanisation de la récolte suggère que le maintien d'un coût du travail des plus faibles de l'économie nationale a freiné jusqu'à récemment une substitution massive du travail par du capital. Ce processus, entamé par la filière en 2007, a été ralenti en 2009-2010, dû aux difficultés financières de nombreuses entreprises sucrières. Cela renvoie à une autre constante historique ou inertie présente dans la filière et difficile à dépasser : le patronat sucrier n'investit pas, traditionnellement, et l'accumulation dans la filière est principalement extensive en relation au travail comme à la terre. Si la relation à la terre a beaucoup changé avec la libéralisation et la fin de l'hyperinflation, la chute de la productivité de la terre – des rendements agricoles – à partir de 2010 laisse craindre le retour de comportements rentiers et patrimonialistes. Il faut ajouter à cela des inerties territoriales qui tiennent essentiellement au poids politique des intérêts et des groupes sociaux oligarchiques liés à la culture et à l'industrie de la canne-à-sucre au Nord-Est, ce dont témoigne leur capacité d'obtention de subventions en provenance du budget fédéral et à préserver ainsi la structure foncière extrêmement concentrée. Ce fait est central, comme on le verra plus loin, dans la reproduction de leur pouvoir politique aux trois niveaux territoriaux de l'organisation politique brésilienne.

D'autres traits du régime économique de fonctionnement de la filière sont importants pour en préciser les facteurs de régularités et de ruptures. On analyse à la suite l'évolution des dispositifs institutionnels et des règles de gouvernance puis la formation et la recomposition des acteurs collectifs. On caractérise plus particulièrement les dispositifs institutionnels sectoriels suivants : les relations sociales de travail, l'organisation de la concurrence, les régimes internationaux, et la présence de l'État et l'accès au crédit (Du Tertre, 1995). On caractérise également l'évolution du régime foncier et l'on souligne l'existence d'un dispositif institutionnel d'« organisation territoriale ».

Sur la base de l'étude du régime économique de développement de la filière, les principales régularités

et ruptures à expliquer sont :

Ruptures :

- a) les gains de compétitivité sur les marchés externes proportionnent une rente croissante et contribuent ainsi, via un régime de politiques économiques orthodoxes à alimenter la « maladie hollandaise », affaiblissant de la compétitivité industrielle dans les branches non intensives en ressources naturelles ;
- b) la faiblesse jusqu'à récemment de l'équipement en machines pour la récolte, étant donnée la pratique du brûlis qui réduit les besoins en travail – à coûts structurellement bas – ainsi que la teneur en fibres de la canne-à-sucre récoltée ;
- c) la faiblesse de l'équipement en génératrices électriques (régulation du marché interne) ;
- d) le processus de concentration économique du secteur ;

Continuités :

- a) la permanence de relations sociales de travail subordonnées et la forme institutionnelle « rapport salarial » ou « *wage-labor nexus* » demeurant dominé dans la hiérarchie des formes institutionnelles qui compose un mode de régulation au niveau macroéconomique et macro-social ;
- b) la faiblesse de l'effectivité de l'application (*enforcement*) de la législation environnementale et sa modification par les intérêts agraires, conduisant, dans le cas de la filière de la canne-à-sucre, à renouveler le caractère subordonné des relations sociales de travail. Et les intérêts agraires de l'industrie sucrière sont encore forts, le type de l'usine sans terre, réminiscence des usines centrales de sucre - dont l'installation avait été tentée au début du XX^e siècle, étant loin d'être dominant et de constituer un modèle.

Les évolutions des régimes économiques de fonctionnement et de développement du secteur agro-industriel et de la filière sucre-énergie peuvent être expliquées par une approche qui caractérise l'évolution des dispositifs institutionnels de régulation sectorielle, par des structures de gouvernance du jeu des acteurs. Dans une approche en termes de politiques publiques, on caractérisera la production politique des acteurs collectifs, ce qui doit permettre, dans une lecture élitiste, de situer le changement sectoriel dans une typologie élaborée par Jobert et Muller (1987). La forte croissance du secteur agro-industriel et sa nouvelle dynamique de compétitivité peuvent être caractérisés en fonction de la stabilité ou du changement du référentiel sectoriel. S'agit-il d'une simple expansion du secteur, d'une sédimentation ou d'une mutation? L'affirmation du Brésil comme une des « fermes du monde » et comme pays pétrolier et d'« énergie verte » apparaît comme thématique centrale du

référentiel guidant les politiques publiques et l'action des acteurs collectifs.

Chapitre 6 :

L'évolution des règles de régulation sectorielle dans la redéfinition institutionnelle. De la mise en œuvre de la libéralisation au caractère non consolidé de la structure de gouvernance sectorielle

Au début des années 1990, l'ouverture unilatérale et drastique de l'économie brésilienne laissait croire à la poursuite d'un processus de dérégulation et de libéralisation plus étendu de l'économie brésilienne. Les résistances de groupes sociaux ont produit une relative inertie institutionnelle, même dans les secteurs a priori les plus favorables à la libéralisation des marchés. Si des changements importants sont intervenus, et que la hiérarchie des formes institutionnelles canoniques telle que l'analyse la Théorie de la Régulation a bien été modifiée, la libéralisation s'est accompagnée d'une re-régulation. Les privatisations et l'extension de modes marchands de régulation économique et sociale ont été limitées et différenciées selon les secteurs. La puissance socio-politique des planteurs de canne-à-sucre et des industriels de cette graminée, identifiable à la pérennité des règles réitérant leurs privilèges, faisait croire que leur pouvoir d'influence s'opposerait à la libéralisation. Les industriels (*usineiros*) du Nord-Est ainsi que ceux spécialisés dans la production d'alcool étaient alors encore en première ligne.

La mise en œuvre de la libéralisation révèle, par une lecture de l'évolution des règles, que l'on assiste à une reproduction du pouvoir de ce secteur de la société se poursuivant sous l'administration du Parti des Travailleurs (selon les analyses marxistes). Ce pouvoir semble même s'être accru. Ce chapitre montre plus précisément que le *lobbying* ou l'influence politique des capitalistes agraires sur la définition des règles de la gouvernance sectorielle a été intense dans la période des réformes de libéralisation. Il caractérise ainsi ce qu'on peut appeler une reproduction, élargie, du pouvoir de cette classe sociale à travers la libéralisation et consolidée sous les gouvernements du Parti des Travailleurs. Il montre également le renforcement des liens entre secteur agraire et secteur financier au cours de la période 1990–2010. Cette analyse met par ailleurs en évidence le caractère non-consolidé de la gouvernance du sous-secteur sucre-énergie, laquelle produit des incertitudes quant à l'avenir, notamment en relation à l'éthanol carburant.

L'argumentation commence par établir la capacité d'adaptation et d'insertion des capitalistes agraires au nouveau régime de commerce international agricole que démontre le rôle qu'ils ont joué dans les

réformes de libéralisation du commerce extérieur dans la décennie 1990 (Helfand et Rezende, 2001 ; Dias et Amaral, 2002 ; Rezende, 2003). On met ensuite en évidence le maintien de privilèges aux deux niveaux étudiés (secteur et filière) dans les domaines suivants : 1/ quant au régime de crédit, à la fois au niveau du financement de l'investissement et de la norme de renégociation des dettes ; 2/ quant à l'organisation de la concurrence au travers des politiques de prix garantis minimaux pour les produits alimentaires (sucre excepté) et du maintien d'une réserve de marché pour l'éthanol (Gasques et alii., 2010 ; Moraes, 2000 ; Ramos, 2011).

Le régime foncier n'est modifié qu'à la marge par les programmes de réforme agraire à partir des années 1990, lesquels sont mis en sourdine dans les années 2000. Quant aux normes environnementales, le bilan est mitigé. Si elles apparaissent de plus en plus contraignantes pour la filière sucre-énergie, au niveau du secteur agraire dans son ensemble, la révision du code forestier à la fin des années 2000 les assouplit. L'étude de l'évolution des règles et des normes à l'aune du concept de « dispositif institutionnel d'organisation territoriale » (Gilly et Pecqueur, 2002), montre enfin que les oligarchies agraires traditionnelles du Nord-Est ont réussi à mettre à leur profit la (mini) réforme agraire des années 1995-2005 en s'appuyant sur le soutien fourni aux nouveaux petits producteurs. En outre, de nouveaux instruments, tels que le zonage agro-écologique, cherchent à accroître la rationalisation et l'efficacité du capitalisme agraire, moyennant le développement des infrastructures de transport de leurs produits. La colonisation et l'expansion de la frontière agricole, préoccupation géopolitique, est toujours de mise.

Le maintien de privilèges au niveau du régime de crédit suggère une dépendance réciproque entre l'État et les capitalistes agraires. Le rôle important du BNDES dans le financement de la filière au cours des années 2000 soulève la question d'un manque de vision stratégique de cette institution, ainsi que le révèle la crise d'approvisionnement en éthanol qui intervient à partir de 2008 (BNDES, 2008 et 2009 ; CONAB, 2009). Si l'on considère que cette institution a bien été un refuge pour l'expertise technique de l'administration fédérale, il faut néanmoins faire l'hypothèse que cette dernière s'est engagée dans une stratégie délibérée visant à attirer des capitaux étrangers à court-terme.

Les incertitudes quant aux règles de gouvernance du secteur et de la filière mettent en évidence le caractère non consolidé de la régulation. Le blocage des négociations commerciales multilatérales renforce ces incertitudes.

L'analyse de la mise en œuvre de la libéralisation montre que la thèse de l'insulation des décideurs politiques et de la bureaucratie est fautive, et que l'influence politique a déterminé, au moins partiellement, la libéralisation. Cette thèse de l'insulation a pour concept d'arrière-plan l'autonomie de l'État et de la bureaucratie. D'après Skocpol (1985) leur autonomie correspond à la capacité de

mettre en œuvre des objectifs propres, qui ne reflètent pas seulement les demandes ou les intérêts de groupes sociaux, de classes ou de la société. Pour Evans (1995), l'autonomie de l'État ne correspond pas seulement au fait que les objectifs de l'État ne soient pas déterminés par des forces sociales externes, mais implique également que l'État dispose de la capacité de formuler des objectifs collectifs plutôt que de permettre aux bureaucrates de suivre leur intérêt personnel. Nordlinger (1981) souligne également qu'un État autonome est capable de traduire ses préférences en actions autoritaires affectant de manière substantielle les résultats économiques, politiques et sociaux. Deux types de définitions de l'autonomie bureaucratique sont identifiés par Caughey et al. (2009) : l'une en termes de principal-agent ; l'autre comme la capacité de former les préférences des autres acteurs (Caughey et al., 2009, p. 4-11).

Ce chapitre interroge pour finir la portée de la thèse hétérodoxe centrée sur la dépendance de sentier qui met en avant le poids des élites administratives, du Parti des Travailleurs et plus largement de la gauche, dans la résistance au programme néolibéral (Sallum Jr., 2010 ; Bizberg et Théret, 2012). Le Parti des Travailleurs, dans son évolution au cours des vingt dernières années - marquée par l'accès aux responsabilités politiques aux niveaux municipal, fédéré puis fédéral -, a progressivement modifié son programme anti-libéral (Singer, 2012 ; Saad Filho, 2007).

A. L'extension du pouvoir de l'« *agronegócio* » : un nouveau régime international de commerce agricole et la révision des instruments de politique agricole au Brésil

Dès le milieu des années 1980, le Brésil se positionne comme l'un des principaux pays contestant le régime international de commerce agricole. Cette position est réaffirmée au début des années 2000 après que le Brésil ait adapté ses instruments de politique agricole au nouveau régime commercial (et de production) international de l'Organisation Mondiale du Commerce. Les évolutions conjointes de cette position dans les négociations commerciales internationales, et des règles de gouvernance du secteur agricole qui définissent de nouveaux instruments de politique agricole, sont marquées par les intérêts des groupes sociaux de l'agro-export. Cette trajectoire influe fortement sur le mode de développement du Brésil.

La question de la cohérence voire de l'efficacité de ces règles peut néanmoins être posée à partir du

tournant des années 2000, dès lors que l'abolition des taxes sur les exportations de produits primaires n'a finalement pas permis de réduire la pression sur la balance des paiements sans dévaluations durables de la monnaie nationale. En témoignent les effets des deux crises de change successives touchant le Brésil en 1999 et en 2002. La dévaluation de la monnaie nationale, suivie de la forte valorisation des matières premières sur les marchés internationaux dès 2002, permettent de maintenir la puissance agro-exportatrice du Brésil et ainsi de n'altérer qu'à la marge le modèle et les règles de gouvernance. La monnaie nationale suit alors une trajectoire d'appréciation sous l'effet des rentes différentielles croissantes sur les exportations de produits de base et du développement de la pratique du « *carry trade* ».

1) Un régime agricole international en transition : 1996 - 2003

A partir de l'Uruguay Round, en 1986, et jusqu'à la création d'un nouveau cadre institutionnel pour les négociations commerciales multilatérales – l'Organisation Mondiale du Commerce – à Marrakech en 1994, le régime de commerce agricole international connaît une période de forte contestation. Alors que les caisses de stabilisation des pays en développement constituent une des cibles prioritaires des Plans d'Ajustement Structurels et sont démantelées, les exportations de produits agricoles des pays riches demeurent fortement subventionnées.

En août 1986, la constitution du « Groupe de Cairns » réunissant des pays agro-exportateurs qui, dans leur majorité, n'ont pas recours aux subventions à l'exportation, bouleverse la donne des négociations commerciales multilatérales sur l'agriculture. Ce groupe défend un principe général de libéralisation du commerce agricole en demandant une diminution des tarifs douaniers, l'élimination des subventions domestiques et des subventions à l'exportation. Les producteurs agro-industriels des pays membres du groupe s'estiment être des « exportateurs loyaux ». Ils réclament une forte libéralisation du commerce des produits agricoles et dénoncent l'usage, par l'Europe et les États-Unis, des marchés internationaux comme « poubelle à excédent ». Cette revendication revient à contester un des principes essentiels du régime agricole international de l'après-guerre : la subordination des échanges extérieurs à la stabilité des marchés domestiques (Daviron et Voituriez, 2005). Ce groupe de pression sectoriel se constitue le mois qui précède l'ouverture du cycle de Négociations Commerciales Internationales connu sous le nom d'Uruguay Round, ouvert en septembre 1986 à Punta Del Este. Il est composé, lors de sa création, de quatorze nations, dont le Brésil.⁸³

⁸³ Ainsi que l'Argentine, l'Australie, le Canada, le Chili, la Colombie, les Îles Fidji, la Hongrie, l'Indonésie, la Malaisie,

Les produits agricoles sont à l'écart, *de facto*, des règles du GATT depuis 1955, ce qui provoque des affrontements nombreux entre les nations ayant des intérêts agricoles importants. La multiplicité d'interprétations des droits et obligations dans ce secteur a pour résultat que la concurrence est régie par la capacité financière des pays exportateurs à subventionner, ce qui revient à écarter les pays en développement des marchés mondiaux. Au cours de l'Uruguay Round, les négociations agricoles ont risqué, avec celles sur les services, de faire échouer le cycle. Les positions des nations ou groupes de nations dans les négociations commerciales multilatérales relatives au commerce des produits agricoles s'expliquent en large partie par leur attitude en matière de subvention à la production (Philippe, 1989, apud Rainelli, 2004). D'une manière générale, les politiques agricoles européennes et états-uniennes s'affrontent dans ce cadre. A la fin du cycle, une diminution de 21% des exportations subventionnées concerne l'ensemble des parties contractantes, laquelle doit être obtenue d'ici 1999. L'instrument consensuel de découplage des aides (par rapport à la production) est le fondement de l'accord de « Blair House » en 1992. Il satisfait la règle de concurrence exigé par le groupe de Cairns et débloque ainsi les négociations internationales sur l'agriculture. Il fonde l'Accord agricole de Marrakech.

A partir de 2003, les soutiens découplés commencent à être critiqués par les pays en développement. Le dossier des subventions agricoles conduit la conférence interministérielle de Cancún à l'impasse. (Rainelli, 2004 ; Oliveira, 2005, p. 8-9). La proposition commune UE-États-Unis négociée le 13 août 2003, annonce une volonté de diminuer les aides à l'agriculture, mais sans engagement concret. Elle soulève la contestation des pays « émergents ». Ces derniers s'organisent, sous l'égide du Brésil et de l'Argentine et forment le groupe des 21. Échec pour les uns, succès pour les autres, la Conférence de Cancún semble « *avoir représenté le moment inaugural de la proposition du gouvernement Lula d'intensification du dialogue et des partenariats Sud-Sud à la recherche d'une modification de la géographie commerciale et politique mondiale favorable aux pays en développement et aux pays les moins avancés.* » (Oliveira, 2005, p. 9). On présentera de manière plus détaillée la contestation du régime agricole international par le G-20 et notamment le Brésil à partir du contentieux sur le régime de commerce (et de production) international du sucre au chapitre suivant.

Selon Veiga (2005, apud Oliveira, 2005, p. 10), « *la stratégie gouvernementale a internalisé et donné la priorité aux demandes de libéralisation des marchés agricoles. Ces demandes traduisent essentiellement un processus de transformation structurelle de l'économie brésilienne exprimé par*

la Nouvelle-Zélande, les Philippines, la Thaïlande et l'Uruguay.

*l'émergence d'un **agribusiness** orienté vers l'exportation et hautement compétitif »*. Cette transformation structurelle de l'économie brésilienne résulte, on l'a vu, d'un changement radical du modèle de développement suivi. La nouvelle structure de gouvernance sectorielle de l'agro-business ou « agronegócio » et la révision des instruments de politique agricole au cours des années 1990, en s'adaptant aux nouvelles règles du commerce international, ont permis au Brésil de contester avec succès les distorsions au commerce international que produisent les politiques agricoles des pays riches. On aborde cette réforme de la politique agricole brésilienne dans la sous-section suivante.

2) Les réformes de politique agricole au Brésil dans les années 1990 : dispositifs et formes institutionnelles, instruments de politique et rapports sociaux

Pour Dias et Amaral (2002) l'étude de Brandão et Carvalho (1990), sur l'économie politique des interventions de prix au Brésil, dans un ouvrage collectif publié par la Banque Mondiale, met en évidence le biais anti-agriculture qui prévaut des années 1960 à 1980. Le biais principal était certainement la contention du niveau d'internationalisation dans l'agriculture. De fortes distorsions sont alors présentes dans le secteur agricole. Dans le cadre de l'ancien modèle de développement, les politiques directes à l'égard de l'agriculture tendaient à taxer les produits exportables, à assurer une protection à l'encontre des produits importables, et à compenser partiellement la discrimination indirecte (surévaluation de la monnaie nationale, protection industrielle) par des subventions aux intrants. Le programme de crédit subventionné (Système National de Crédit Rural) était d'une ampleur similaire au revenu rapporté par la taxation sur les exportations (Schif et Valdès, 1992 apud Helfand et Rezende, 2001). Les réformes de la politique agricole brésilienne au cours de la décennie 1990 visaient à corriger, voire à éliminer ces distorsions.

a. Les réformes du commerce international : une ouverture unilatérale différenciée par filières

Pour Helfand et Rezende (2001), le secteur agricole a bénéficié de la chute drastique de la protection industrielle et de l'élimination des taxes et restrictions quantitatives sur les exportations agricoles à partir de la fin des années 1980. Les taxes sur les exportations permettaient d'actionner une large marge de prix entre le producteur et les cours internationaux.

La pression à l'ouverture de l'économie à la concurrence internationale, qui commence à se faire sentir

dans la seconde moitié des années 1980 (chapitre 1 et 5), produit une prédisposition pour promouvoir une ouverture rapide de l'économie dans de nombreuses filières agro-industrielles. La libéralisation du commerce international est pour l'essentiel mise en œuvre sous le gouvernement Collor (1990-1992). La prévision était que l'internalisation des prix mondiaux par la réduction drastique des tarifs prélevés sur les importations aiderait à maintenir les prix domestiques sous contrôle. La dérégulation commerciale bénéficierait à l'agriculture en termes d'intrants et de fournitures, notamment les fertilisants, et aussi à l'égard de certains produits d'exportation (chapitre 5).

L'objet du programme de réforme en matière de commerce extérieur était clairement de réduire, voire d'éliminer le biais anti-exportations dans l'agriculture brésilienne. Si les normes pour l'ouverture des marchés agricoles ont été établies par le gouvernement dès 1987, c'est seulement en 1990-1991 que la plupart des réformes ont été mises en œuvre. En matière d'importations, la principale réforme, la réduction des tarifs, commença en 1988. En 1990, toutes les restrictions quantitatives sur les importations ont été levées. En 1991, le gouvernement a annoncé un échéancier de réduction des tarifs sur les produits agricoles, les fournitures et les machines et équipements. En 1993, les produits les plus protégés sont le sucre et le lait, avec un tarif à 20%. La dépendance croissante à l'égard des fertilisants chimiques, conduit à une structure de faibles tarifs pour ces intrants. La protection demeure toutefois élevée pour les tracteurs, l'objectif étant de protéger l'industrie locale, dont les capacités inutilisées se sont accrues avec la chute des prêts d'investissement. En 1991, les taxes sur les exportations et le système de quotas et d'autorisation préalables pour les exportations des produits agricoles ont été abolis. La filière sucre-alcool constitue là encore une exception. Cette exigence d'autorisations préalables pour les exportations de sucre et d'alcool est également abandonnée en 1992, mais le système de quotas demeure en vigueur. Ce dernier est établi par le Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme par le biais d'un Plan de Récolte qui détermine les quantités de sucre et d'alcool réservées à chaque grande région productrice (Nord-Nord-Est et Centre-Sud) ainsi que les excédents exportables sujets à exemption tarifaire. Les exportations d'alcool sont multipliées par un facteur 16 de la récolte 1991/1992 à la récolte 1992/1993.

Toutes les subventions directes et indirectes ont été éliminées, à l'exception de celles couvertes par le système de *draw-back* (ristourne des droits de douane ou prime d'exportation), selon lequel les importations d'intrants utilisés pour des produits devant être exportés sont exemptées de tarifs ou droits de douane. Plusieurs taxes indirectes se maintiennent (ICMS, IPI et FINSOCIAL)⁸⁴. C'est seulement

⁸⁴ Respectivement Impôt sur la Circulation des Marchandises et des Services, Impôt sur le Produit Industriel et Fonds

en 1996 que l'ICMS (la TVA des états fédérés, d'une moyenne de 12% sur les exportations) a été suspendue. Cette réforme, connue sous le nom de loi Kandir - du nom d'Antonio Kandir qui avait été l'architecte du Plan Collor en 1990 - concerne l'ensemble des exportations primaires. Elle avait pour objectif de réduire les pressions sur la balance des paiements sans dévaluer la monnaie nationale, dans le cadre d'un régime de change fixe avec bandes de fluctuation de type *crawling peg*.

L'ouverture accrue de l'économie a renforcé la concurrence étrangère. Elle a permis une réorientation à l'exportation de nombreux produits agricoles et agro-industriels, à l'exception de ceux qui faisaient l'objet d'une politique de substitution des importations.⁸⁵ Elle a aussi exigé un changement des politiques qui avaient promu la croissance du secteur agricole dans les années 1980.

b. Accès au crédit, financement agricole et politique du crédit rural. Le crédit subventionné et le non-remboursement des dettes comme normes

La réduction substantielle du volume de crédit rural dans la deuxième moitié des années 1980 se révèle particulièrement forte en 1990, du fait du « Plan Collor »⁸⁶, dont l'un des composants prévoyait le gel de l'ensemble des actifs financiers pour 18 mois, incluant les fonds utilisés pour fournir de la liquidité au secteur agricole. Effet collatéral de décisions macroéconomiques dont l'objectif était de combattre l'inflation, cette réduction dans l'offre de crédit rural a eu pour conséquence d'exercer une pression accrue sur l'agriculture et les secteurs commerciaux et industriels associés, afin de développer des mécanismes alternatifs pour financer la production et la commercialisation des produits agricoles. La crise financière que cette contraction a entraînée dans les filières agricoles en 1990–1991, et la crise d'offre agricole qui menaçait le contrôle de l'inflation à la fin 1991 furent les principaux facteurs qui ont conduit le gouvernement à décider d'un changement de la politique agricole. En matière de crédit rural, elle a consisté en la viabilisation d'une offre supérieure de ressources. Face aux restrictions d'ordre fiscal, cette expansion du crédit rural s'est réalisée moins par la provision du principal (montant d'un prêt sur lequel un intérêt est perçu) par le Trésor que par l'« égalisation des taux d'intérêt ». Il faut noter également qu'à partir de 1990, la Banque Nationale de Développement Économique et Social (BNDES) entre dans le financement du secteur agricole

d'Investissement Social (institué en 1982) substitué en 1991 par le Programme d'Intégration Sociale (PIS) et la Contribution au Financement de la Sécurité Sociale (Confins).

⁸⁵ Notamment le blé, dont la production brésilienne a chuté dans la première moitié des années 1990.

⁸⁶ Le Plan Nouveau Brésil, connu sous le nom de Plan Collor correspond à l'abandon de stratégies hétérodoxes de désinflation et marque le début de la libéralisation de l'économie brésilienne. On renvoie au chapitre 1, p. 58, où les principales mesures et les principaux effets du Plan Collor sont détaillés.

stricto-sensu et de l'agro-industrie.

Le gouvernement a cherché à ce que les marchés financiers s'intéressent au financement de la commercialisation agricole. Dans cette veine, le gouvernement créa, par une loi approuvée en 1994, la Bon du Produit Rural (CPR, *Cédula do Produto Rural*). Cette nouvelle législation cherchait à garantir les droits des acheteurs, afin d'éviter que des opérations de vente anticipées ne soient pas honorées par les agriculteurs. La CPR a permis aux producteurs agricoles de recevoir de la liquidité ou des intrants en avance de la part de l'acheteur par le biais d'une vente à terme de leur produit⁸⁷. En deuxième lieu, le gouvernement a cherché à ce que l'agriculture bénéficie de la reprise des flux internationaux de capitaux vers le pays à partir de 1992. Dans un contexte de croissance des flux de capital international privé, au début des années 1990, le gouvernement a adopté plusieurs mesures destinées à libéraliser les opérations externes. L'orientation à l'exportation d'une part significative du secteur agricole a conduit à ce qu'il bénéficie de façon disproportionnée de cette nouvelle situation d'accès à la finance internationale à des taux d'intérêt relativement bas, lui donnant une capacité supérieure d'affronter le risque de taux de change.⁸⁸ (Helfand et Rezende, 2001)

Le gouvernement a renforcé cette connexion entre l'agriculture et la finance internationale en 1995 lorsqu'il élimina la Taxe sur les Opérations Financières (IOF : « *Imposto sobre as Operações Financeiras* ») uniquement sur les fonds destinés au secteur agricole. Cette exemption a été ensuite connue sous le nom de « *63 Caipira* », ou « entrée de capital étranger pour les campagnards ». Des estimations font état d'un financement de l'agriculture sur base de ressources externes qui s'élevait à 4 milliards de USD en 1998.⁸⁹ En 1994, les emprunts au sein du système de crédit rural ont augmenté de 45%, en conséquence du cycle d'expansion agricole généré par le plan Real.

Dans la période 1996–2002, la politique de crédit rural est encore modifiée. Deux changements importants quant à l'origine des ressources du crédit rural interviennent après 1995. Premièrement, en 1997, les « ressources obligatoires » augmentent fortement. Il s'agit d'obligations de prêt au secteur agricole sur les dépôts à vue. A partir de 1997, les prêts obligatoires des banques au secteur redeviennent une source majeure de fonds pour le crédit rural, du fait du contrôle de l'inflation. La

⁸⁷ La CPR ne peut pas être considérée comme un élément de la politique agricole pour Damico et Nassar (2008) dès lors que le gouvernement ne participe pas aux opérations, son rôle étant limité à la certification de son existence par une loi fédérale.

⁸⁸ Le risque de change pour les exportateurs est celui d'une baisse du taux de change (valorisation de la monnaie nationale) qui réduit leur revenu en monnaie nationale et la compétitivité de leurs produits sur le marché international. Étant donné le niveau particulièrement élevé des taux d'intérêt au Brésil, l'accès à des sources de financement en devises, moins onéreuses, compense potentiellement les pertes associées à la conversion en monnaie nationale des recettes d'exportation.

⁸⁹ Le crédit d'investissement en direction de l'« agronegócio » s'élevait pour la même année à 1 milliard de USD selon Jank et al. (2005). Voir chapitre 5, p. 214.

période de haute inflation, qui débute au tournant des années 1980, avait en effet sapé cette source de financement. Deuxièmement, le Fonds de Soutien aux Travailleurs (*Fundo de Amparo ao Trabalhador*) apparaît comme une nouvelle source de financement à partir de 1996, utilisée dans le nouveau programme de soutien à l'agriculture familiale (Pronaf, *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*).

L'analyse de la politique de crédit dans les années 1990 révèle par ailleurs que le volume total de crédit fourni au secteur agricole via le système officiel s'est considérablement réduit. De plus, ces fonds se sont basés de manière accrue sur l'obligation faite aux banques privées de prêter une part de leurs dépôts au secteur agricole. Relativement à l'agriculture commerciale, le rôle des banques officielles dans la fourniture de crédit rural s'est réduit et l'importance du secteur privé s'est accrue. Simultanément, le gouvernement a accru son activité dans la fourniture de crédit aux petits fermiers et agriculteurs pour l'investissement. A moyen terme, cependant, les performances de l'agriculture commerciale dépendent de sa relation avec le système de crédit officiel car les fermiers ont accumulé une somme substantielle de dettes au cours des années 1990. Cette dette atteignait 32 milliards de BRL en Mai 1999, dont 24 milliards auprès de la Banque du Brésil. La dette est extrêmement concentrée, et les grands débiteurs perpétuent une tradition de défaut de paiement. La renégociation et le ré-échelonnement des dettes accumulées demeurent un enjeu majeur de la politique agricole du Brésil.

Ce problème de l'endettement agricole et du fardeau fiscal associé est traité par Rezende (2003). La défaillance généralisée du secteur agricole conduit en effet à une crise de liquidité qui empêche la reprise du niveau normal d'activité agricole. Cette défaillance généralisée gêne le bon fonctionnement des systèmes de crédit aux agriculteurs. En conséquences de plusieurs *rounds* de renégociation, un accord sur le rééchelonnement et la réduction des intérêts fut trouvé, pour un montant de 30 milliards de BRL, en 1998. (Rezende, 2003, p. 219). La solution adoptée par le gouvernement n'a pas été en syntonie avec la minimisation du coût fiscal de la mesure. En l'absence d'un amortissement variable en fonction du revenu agricole effectif, les bonnes années n'ont pas compensé les mauvaises, et le fardeau fiscal s'est accru pour le Trésor.

Les entrées de capitaux et le financement externes sont facilités et rendus moins onéreux. De nouveaux instruments de financement sur les marchés financiers sont créés, alors que les « ressources obligatoires » originaires du système bancaire deviennent à nouveau une source importante de crédit au secteur rural. Il faut également noter l'entrée en jeu du BNDES. Enfin, la conception du fardeau fiscal que met en évidence l'évolution du dispositif institutionnel sectoriel « accès au crédit » est

renouvelé par la prise en considération de la renégociation des dettes agricoles. Au cours des années 1990, le secteur rural pèse lourdement sur le Trésor, et aucun changement majeur en la matière n'est observé au cours de la décennie suivante. Les nouveaux instruments de la politique de prix agricoles permettent en revanche de réduire les coûts budgétaires en recourant de manière croissante aux mécanismes de marché et notamment à la procédure de mise aux enchères des garanties publiques.

c. La réforme de la politique de prix domestique et l'organisation de la concurrence

L'efficacité de l'ouverture commerciale du secteur, dont l'objectif était de restaurer des incitations à l'efficacité et la compétitivité par le mécanisme des prix, exigeait par ailleurs une révision de la politique de prix. Les réformes de la politique de prix domestiques ont été réalisées par la modification des instruments de la politique de garantie de prix minimaux. L'idée était de concevoir un système qui préserve le fonctionnement des marchés tout en permettant d'administrer l'offre par le contrôle des stocks gouvernementaux, afin d'éviter une pénurie de produits.

Le système adopté en 1984 prévoyait l'intervention du gouvernement uniquement dans des cas spécifiques. Il s'agissait d'un système de prix maximums et minimums qui fluctuaient dans une bande de prix. La variation des stocks du gouvernement, par l'achat/vente de produits permettait de maintenir les prix dans la bande de fluctuation. Quant au marché international, toute hausse ou baisse significative des prix s'accompagnait respectivement de taxes sur les exportations pour prévenir le risque d'insuffisance d'approvisionnement interne ou de tarifs qui élevaient le prix sur le marché interne, comme moyen de défendre le producteur brésilien.

La Politique de Garantie de Prix Minimaux (PGPM, *Politica de Garantia de Preços Mínimos*) est mise en œuvre à partir des années 1960, puis élargie dans les années 1980. Elle opère par le biais de deux mécanismes : les Acquisitions du Gouvernement Fédéral (AGF) et les Prêts du Gouvernement Fédéral (EGF : *Empréstimos do Governo Federal*). L'AGF est un mécanisme d'acquisition (et de stockage) gouvernemental utilisé pour réguler le marché, basé sur l'achat des produits agricoles à des prix minimaux garantis. Le mécanisme de l'AGF n'a pas connu de changements significatifs en termes de mise en œuvre, mais ses objectifs ont radicalement changé. Le système actuel est focalisé sur l'intervention de soutien au revenu de l'agriculture familiale. L'AGF couvre aujourd'hui un nombre réduit de produits et de quantités achetées. Alors que dans les années 1980, les acquisitions gouvernementales pouvaient atteindre 8 millions de tonnes de grains, en 2004, la Compagnie Nationale d'Approvisionnement (CONAB, *Companhia Nacional de Abastecimento*) n'a acquis que 195 000 tonnes de grains. Pour Chaddad et Jank (2006), la nouvelle utilisation de l'AGF met en

évidence un changement de la politique agricole brésilienne, dont l'objectif a glissé de la promotion de la sécurité alimentaire à celle du soutien au revenu des producteurs familiaux.

Les prêts du gouvernement fédéral (EGF) fournissent du crédit préférentiel à court terme aux producteurs agricoles, aux coopératives et à l'agro-industrie, lequel leur permet de retarder la vente d'un produit dans l'anticipation d'un prix de marché supérieur. Ce crédit viabilise ainsi une meilleure distribution de l'offre tout au long de l'année. L'EGF est donc un prêt de commercialisation à taux subventionné. Jusqu'en 1996, l'EGF fonctionne comme l'AGF : les emprunteurs peuvent céder le produit gagé en remboursement du prêt (EGF avec option de vente dit EGF-COV). La chute du prix des *commodities* et l'accumulation de stocks (20 millions de tonnes de grain en 1995) conduisent à supprimer ce mécanisme.

En 1996 de nouveaux instruments furent introduits dans cette Politique de Garantie de Prix Minimums (PGPM, *Politica de Garantia de Preços Mínimos*) : le Contrat d'Option de Vente (*Contrato de Opções*), la Prime d'Écoulement du Produit (PEP – *Premio de escoamento do produto*), et la Valeur d'Écoulement du Produit (*Valor de Escoamento do Produto*) (MAPA, 2008). Ces mécanismes permettent la participation du gouvernement dans les opérations de commercialisation, en offrant des subventions sur la base des prix de référence, sans pour autant que se constituent des stocks de produit. Le contrat d'option de vente est un titre offert aux enchères dont l'achat assure le droit de vendre au gouvernement la quantité de produit à un « prix d'exercice » à l'échéance du contrat. Ces contrats révèlent au marché les perspectives du gouvernement concernant le prix dans l'avenir et correspondent à une assurance de prix aux producteurs et aux coopératives. Le PEP garantit le prix-plancher sans que soit nécessaire l'acquisition de produit par le gouvernement. Le paiement au producteur de la différence entre le prix-plancher et le prix de marché permet d'assurer un approvisionnement complémentaire des régions déficitaires, basé sur les stocks privés. C'est aussi le but du VEP où le produit écoulé est originaire des stocks publics.

Ces instruments, avec des mesures parallèles en faveur de la réduction des stocks publics rendirent la PGPM plus réalisable d'un point de vue financier, dès lors qu'ils réduisirent son coût substantiellement.

d. Les normes des rapports sociaux de travail dans l'agriculture et l'agro-industrie

Cette notion de rapport social de travail adapte la catégorie intermédiaire « rapport salarial » de la théorie de la régulation, jugée peu apte à rendre compte de la nature du travail dans l'agriculture et dans les industries agroalimentaires des pays développés (Allaire et Boyer, 1995).

Les relations de travail dans le monde rural brésilien sont en effet relativement tardivement institutionnalisées, et différenciées légalement de celles prévalant dans le monde urbain. Dans le cadre du processus de redémocratisation du pays dans les années 1980, le syndicalisme ressurgit dans les campagnes. La Constitution de 1988 égalise les droits des travailleurs ruraux et urbains au Brésil. Émerge alors un conflit entre une tradition de relations de travail absolument flexibles et peu régulées et l'application des normes légales et la reconnaissance syndicale. (Krein et Stravinski, 2008, p. 357). On note que la notion de relation de travail est un genre dont la relation d'emploi est une espèce. Alors que l'ensemble des travailleurs urbains bénéficient depuis 1943 de la Consolidation des Lois du Travail (CLT)⁹⁰, les travailleurs ruraux demeurent exclus de toute couverture de droits travaillistes et syndicaux jusqu'en 1962. Le Statut du Travailleur Rural n'est institué qu'en 1963. Il est immédiatement anachronique dès lors que la modernisation de l'agriculture et la spécialisation des producteurs agricoles conduit à l'apparition du travailleur temporaire saisonnier (« *volante* »). En 1973, le Statut du Travailleur Rural est révoqué et les normes de la CLT sont étendues aux travailleurs ruraux. Dans le cadre du régime autoritaire, ces droits ne sont pas effectifs. La Constitution de 1988 confirme la Loi Ordinaire de 1973. Elle autorise par ailleurs l'expropriation de la propriété rurale en l'absence de respect des droits du travail.

Une première tendance à noter concerne la hausse du taux de syndicalisation des actifs agricoles entre 1992 et 2006, lequel passe de 15 à 25%. (Krein et Stravinski, 2008, p. 366). De 1985 à 1996 le nombre de travailleurs permanents parmi les salariés a augmenté, alors qu'après 1996, il y eut diverses tentatives de trouver un appui légal pour établir un modèle différencié d'embauche plus flexible dans les campagnes, notamment par le biais de formes d'emploi précaires déguisées. On les énumère au paragraphe suivant sous l'appellation générale de « contrats atypiques ». Dans la première moitié des années 1990, un nouveau cycle d'innovation technologique commença, amenant de nouveaux changements dans les relations de travail rurales. Il y eut un ralentissement de la croissance du nombre de travailleurs saisonniers, les nouvelles technologies exigeant une main d'œuvre plus qualifiée, justifiant l'utilisation de travailleurs permanents. Simultanément, les relations d'emploi déguisées et les autres formes de réduction du coût du travail furent adoptées, principalement suite à la valorisation

⁹⁰ La Consolidation des Lois du Travail est créée par Décret-Loi le premier mai 1943 et sanctionnée par le Président Getúlio Vargas pendant la période de l'*Estado Novo* (1937-1943). Elle constitue la principale norme législative brésilienne quant au Droit du Travail et au Droit processuel du travail. La CLT unifie toute la législation travailliste alors existante au Brésil, les normes qui régulent les relations individuelles et collectives de travail. Elle s'inspire principalement de l'Encyclique *Rerum Novarum* du Pape Léon XIII publié en 1891 et du Droit International du Travail qui s'institutionnalise à partir de 1919.

de la monnaie nationale. En matière de formes d'embauches et de contrats, le travail informel, sans couverture sociale domine : près de 70% des employés dans le secteur agricole ne sont pas enregistrés. Les contrats atypiques dominent les relations d'emploi dans de nombreuses cultures. Il s'agit principalement du tâcheronnage, des coopératives de main d'œuvre, du groupement d'employeurs, du métayage et du fermage (*parceria et arrendamento*).

Selon Krein et Stravinski (2008, p. 378), la détermination des salaires intervient à trois niveaux : la politique d'entreprise ; la négociation collective, qui fixe un plancher ou un salaire normé ; la politique salariale définie par l'État qui établit en général un salaire minimum et les règles de réajustement et de négociation salariale. Le paiement peut être calculé par unité de temps, de production ou de tâche. Le travail à la tâche est un salaire mixte : un minimum de production est exigé sur un certain délai. La forte hétérogénéité du monde rural et agricole brésilien rend la question de la régulation du travail extrêmement complexe.

En résumé, les rapports sociaux de travail du monde rural et agricole brésilien restent caractérisés dans la décennie 1990 par de hauts degrés d'informalité et de flexibilité, au détriment des travailleurs.

e. Normes environnementales et régime foncier. L'écologie et la mise en place d'un programme de réforme agraire, nouveautés de la période démocratique

L'exacerbation des conflits agraires au début des années 1960 a été un facteur essentiel du changement de régime politique le 1er avril 1964 au travers de la prise de pouvoir par les militaires. Les programmes agraires de la période autoritaire se sont résumés pour l'essentiel à une extension de la frontière agricole par la colonisation, aux formes variées, laissant quasiment inchangé le problème agraire des régions et zones de vieille occupation européenne.

Le problème agraire ne se repose comme question gouvernementale qu'à partir de la mise en œuvre du processus de démocratisation. Le Plan national de Réforme Agraire (PNRA) est promulgué en mai 1985. Simultanément est signée l'exposition des motifs créant le Plan National de Développement Rural - PNDR, élaboré par le Secrétariat du Conseil de Sécurité Nationale et par le Ministère de l'Agriculture. Le PNDR avait pour objectif de réduire la réforme agraire à un chapitre d'une politique agricole qui garantit « un développement rural harmonieux »⁹¹ (Silva, 1996, p. 118).

⁹¹ Il en fût de même pour le Statut de la Terre. Élaboré en 1964, il a été enrichi de chapitres successifs passant ainsi d'une loi de réforme agraire à une « loi de développement rural ». Ce dernier terme est suffisamment large et « neutre » pour être accepté par les secteurs les plus conservateurs. La tactique fut alors de donner la priorité aux politiques qui rendirent possible la « modernisation conservatrice » de la période 1965-1975.

Ainsi, seules 92 000 familles ont été bénéficiaires de la réforme agraire sur la période 1985-1989, au lieu des 1,4 millions prévues par le PNRA. En termes de surfaces, le résultat plus élevé par rapport à l'objectif affiché, rempli à hauteur de 10,5%, tient essentiellement au fait que les familles installées dans la région Nord ont été plus nombreuses que les prévisions du Plan, et ceci contrairement à son objectif initial d'atteindre les propriétés improductives du Centre-Sud du pays déjà dotées de l'infrastructure économique nécessaire à la production agricole. En ce sens le PNRA prolongeait les programmes de colonisation de l'Amazonie promus par les régimes militaires. Par ailleurs, plus de la moitié des familles installées l'ont été en 1988/1989, en fin de mandat du Président Sarney. Les chiffres ont été grossis par divers expédients, et quasiment aucune nouvelle famille n'a été réellement installée. (Silva, 1996, p. 119). En parallèle sur la période 1985-1989, l'exode rural augmentait significativement.

A partir de la formation du gouvernement Collor en 1990, la situation s'aggrave. A sa prise de fonction, le Président supprime le Ministère de la Réforme Agraire. Jusqu'à son *impeachment* en décembre 1992, le programme d'installation de familles est paralysé ; aucune expropriation destinée à la réforme agraire n'a lieu. Sous le gouvernement d'Itamar Franco (1993-1994), un programme de réforme agraire d'urgence est repris et prévoit l'installation de 80 milles familles en deux ans. Vingt-trois milles seront installés. (Mattei, 2012, p. 304-305).

Dès le début de son mandat, le gouvernement Cardoso (1995–2002) fixe comme objectif à la réforme agraire non seulement d'augmenter la production agricole, mais également la création d'emplois productifs viables. Ainsi les actions de réforme agraire doivent être accompagnées d'autres programmes ; la politique foncière doit jouer en conjonction avec d'autres actions, telles que la révision de la législation sur l'expropriation de terres, la redéfinition de l'impôt foncier, l'élargissement des programmes d'assistance technique ou encore l'amélioration du réseau d'infrastructure rural. Il s'agit ainsi de mettre en œuvre un ensemble moderne et coordonné de politiques publiques. Le gouvernement s'engage à installer 280 milles familles en quatre ans (1995-1998). Au cours du deuxième mandat, aucun objectif d'installation n'est fixé. La nouveauté du second mandat en matière d'installation de familles est le signal donné en direction d'une réforme agraire par les mécanismes de marché. Les programmes « Banque de la Terre » et « Bon de la Terre » gagnent en importance. (Mattei, 2012, p. 305). Ces programmes sont destinés à financer l'achat de terres par des associations ou des coopératives paysannes. Le gouvernement Cardoso s'applique également à réévaluer le montant de l'impôt foncier (ITR, *Imposto Territorial Rural*). Les expropriations foncières s'accroissent du fait de l'agitation entretenue par le Mouvement des Travailleurs Sans Terres (MST) et d'autres mouvements paysans. Elles sont facilitées par la chute des prix des terres agricoles, notamment à la

suite du « plan Real ». ⁹² Les spécificités des régions de frontière agricole ont conduit à ce que la réforme agraire a souvent consisté en la remise de titres de propriété à d'anciens squatters. Cette réforme aurait ainsi renforcé la poursuite de la colonisation de zones encore faiblement peuplées (Dufumier, 2004, p. 421).

Un peu plus de 500 000 familles sont installées au cours des deux mandats du Président Cardoso. Mais, au final, la période 1995 -2002 a été marquée par de grandes contradictions quant aux actions gouvernementales dans la sphère agraire. Alors que le gouvernement F.H. Cardoso revendiquait réaliser « la plus grande réforme agraire du monde », les données de l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistiques (IBGE) montrent que plus de 450 000 propriétés rurales, pour la plupart inférieures à 10 hectares, ont disparu au cours de la décennie 1990, confirmant ainsi la tendance de concentration de la terre. (Mattei, 2012, p. 306).

L'évolution du régime foncier est caractéristique de cette capacité de conservation des structures longues du Brésil par la malléabilité de son régime politique (Marques Pereira et Théret, 2001). La subordination des travailleurs en est un autre exemple. On interroge alors l'évolution de la structure de gouvernance du secteur agro-industriel dans la première décennie des années 2000.

3) Nouvelles normes pour l'agro-industrie au XXI^{ème} siècle ?

En matière de règles de régulation de l'insertion internationale de l'agro-industrie, aucun changement majeur n'est observé à partir de 2003. Cette absence de changement institutionnel et réglementaire alors que l'environnement international sur les marchés de *commodities* connaît des évolutions profondes et que le régime de change a été modifié en 1999 repose la question de la taxation des exportations de matières premières agricoles et de produits de base agro-industriels, supprimée graduellement au cours des années 1990.

L'évolution du régime agricole international produit un renouvellement des stratégies des acteurs collectifs à ce niveau d'engagement, ainsi que l'ont révélé les contentieux sur le coton et le sucre à

⁹² Deux explications principales à cette chute du prix de la terre sont présentes dans la littérature. La plus courante renvoie à la chute de l'inflation, dès lors que l'inflation rend plus risqué les applications sur les marchés financiers, faisant ainsi augmenter le prix de la terre comme actif. Une autre interprétation souligne que la période post-Plan Real est caractérisée par des taux d'intérêt plus élevés. Rezende avance que cette chute est due à la forte augmentation du stock de terre de qualité dans les *cerrados* à partir des années 1970. Ce phénomène aurait agi à long terme mais n'aurait pas pu être identifié avant 1995 du fait de la forte instabilité du prix de la terre, fruit de l'instabilité macroéconomique (Rezende, 2003, pp. 236 -240).

l'OMC (Iglécias, 2007). La politique de commerce extérieur brésilien est en partie formulée et manipulée par des acteurs collectifs nationaux, et notamment par les organisations de représentation des intérêts agro-industriels (Oliveira et Neto, 2009). Le succès de ces stratégies ou de ces tactiques implique d'étudier le renouvellement des dispositifs institutionnels de l'agro-industrie.

Les nouveaux instruments de la politique de crédit et de financement de l'agriculture prolongent la tendance observée à partir du milieu des années 1990. La politique de garantie de prix minimaux et d'organisation de la concurrence est liée de façon croissante aux instruments de financement. Cet élément semble confirmer la thèse de Sallum Jr. d'une consolidation de l'hégémonie libérale et d'un État libéral teinté de développementisme. On présente à la suite les nouveaux instruments de financement agricole, le plus souvent liés à la politique de garantie des prix, mis en place à partir de 2003 (MAPA, 2008 ; Damico et Nassar, 2008).

Les mécanismes du contrat d'option de vente, du PEP et du VEP ont été améliorés et adaptés à des situations spécifiques, avec la création de la Prime de Risque pour l'Acquisition de Produit Agricole (PROP, *Premio de Risco para Aquisição de Produto Agrícola*, issu du Contrat d'option de vente) ; la Prime Égalisatrice payée au producteur (PEPRO, *Premio Equalizador Pago ao Produtor*) ; et le Prix d'Égalisation du Soja (PESoja, *Premio de Equalização da Soja*). Ces instruments ont été développés principalement durant la crise agricole de 2004/2005, qui a touché fortement le sous-secteur du soja. Le principe d'enchère, qu'instaurent les nouveaux instruments de la PGPM en 1996, reste de mise. Le gouvernement organise des enchères pour offrir les primes, garantissant en cela un prix de référence pour le producteur. Le niveau de subvention est déterminé *ex-post* car il dépend du prix de la prime. Plus l'enchère est concurrentielle, plus faible est le niveau de subvention. Ces instruments sont généralement utilisés afin de suivre des objectifs spécifiques, se focalisant sur certaines régions et certains produits. (Damico et Nassar, 2008).

Le PROP a été créé par la loi n° 771.076 du 31/12/2004. Il opère de façon similaire au contrat classique d'option de vente au gouvernement. La principale différence est que « *celui qui lance l'option est le secteur privé et non le gouvernement, toujours exposé à des restrictions budgétaires dans l'exécution de la politique agricole* » (MAPA, 2008, p. 19). Le producteur rural ou la coopérative qui détient l'option vendue aux enchères a le droit mais non l'obligation de délivrer le produit concerné à l'entreprise qui a lancé l'option. En revanche, cette dernière est obligée de recevoir le produit dès lors que les clauses du contrat sont respectées. Le lanceur d'option est exposé à un risque, lequel est alors limité par la prime de risque d'option privée (PROP). La PROP élimine jusqu'à un certain niveau de prix le risque auquel l'entreprise émettrice est exposée. La vente de PROP aux enchères par décision gouvernementale permet de viabiliser la vente aux enchères des contrats privés d'option de

vente. Les entreprises acheteuses de PROP ont l'obligation d'offrir des enchères de contrat privé d'option de vente. Les coopératives ont l'avantage d'agir d'un côté et de l'autre : elles offrent des contrats privés d'option pour leurs associés, et achètent des contrats d'option offerts par une entreprise privée.

Le PEPRO est similaire au PEP et permet au gouvernement de garantir un prix de référence au producteur, à la différence que la prime est payée directement au producteur. Cet instrument permet au gouvernement de se dégager de l'acquisition de produit ainsi que son déplacement des régions productrices vers d'autres régions de consommation. L'opération de paiement de la différence entre le prix de marché et le prix de référence est réalisée au moyen d'enchères publiques

En août 2008, le gouvernement a décrété la substitution du taux Selic (13% annuel, à ce moment) par le taux d'intérêt de long terme (6,25%) pour la renégociation de 75 milliards de BRL de dettes du secteur agricole, issues des décennies 1980 et 1990. Cette valeur est proche des 65 milliards de BRL destinés à l'investissement dans l'« agronegócio » du Plan Agricole de 2008/2009, à des taux fixes de 6,75% par an. (RSJDH, 2012, p. 17)

Dans le champ des rapports sociaux de travail, dans les premières années de la décennie 2000, le salariat augmente. La croissance de l'emploi temporaire est plus forte que celle de l'emploi permanent. (Krein et Stravinski, 2008, p. 370). Les négociations salariales constituent une réalité dans peu de cultures. Au cours des dernières années, plusieurs syndicats de travailleurs ruraux ont obtenu des réajustements supérieurs à l'inflation. Le renforcement de négociations dans les campagnes est en lien avec le mouvement de renforcement de l'« agronegócio », notamment exportateur, et est influencé par la politique de valorisation du salaire minimum.

Un problème central est le faible revenu des travailleurs ruraux. Le revenu moyen des salariés agricoles reste très proche du salaire minimum, et tend à converger vers celui-ci au cours des dernières années, alors qu'est mise en place une politique de valorisation de ce salaire minimum. L'insécurité dans l'embauche est aggravée par la croissance de la rémunération à la tâche et à la production au cours des dernières années (de 2002 à 2006). Il s'agit d'une caractéristique plus générale des relations de travail après le Plan Real, où la rémunération variable, dépendante de la performance individuelle du travailleur, tend à croître. Le paiement à la production tend à produire des effets nocifs sur la santé du travailleur. C'est notamment le cas dans la culture de la canne-à-sucre. Il faut enfin noter que la rémunération dans les campagnes est sensible à la politique de valorisation du salaire minimum. Cette politique a donc eu des impacts positifs sur la baisse de la pauvreté rurale, sur la distribution du revenu et sur la structuration du marché du travail. (Krein et Stravinski, 2008, p. 379-382)

La tendance à la rémunération variable d'un côté, et la politique de valorisation du salaire minimum

et le renforcement relatif des négociations salariales de l'autre, reflètent les tensions sociales à l'œuvre. Mais la situation du marché du travail demeure très défavorable aux travailleurs du fait du sous-emploi chronique. Au cours des dernières années des mouvements contradictoires ont donc eu lieu. Les preuves de hausse de la productivité se combinent avec celles du maintien de situations de travail très précaires. Les stratégies et les pratiques quotidiennes d'une grande part du patronat rural est de transgresser les normes publiques (légalles ou négociées) ou de s'assurer d'une situation de légalité à faible coût et flexible. (Krein et Stravinski, 2008, p. 385) Selon les auteurs, la discussion autour des biocarburants, de la crise alimentaire et de la nécessité de préservation de l'environnement sont des thèmes qui peuvent ouvrir des possibilités pour élargir la protection et améliorer les conditions de travail et de vie des employés du monde rural.

Au croisement des rapports sociaux de travail et du régime foncier, il faut noter qu'en 2006, une loi définit l'Agriculture Familiale (Navarro, 2010). Le recensement agropastoral de 2006, publié en 2009, comptabilise pour la première fois l'agriculture familiale comme catégorie spécifique.

En relation aux normes environnementales et au régime foncier, au cours des dernières années, les infractions à la législation environnementales apparaissent comme une préoccupation croissante des autorités publiques au niveau fédéral. Les gouvernements Lula ont compté sur un large appui des mouvements sociaux agraires. Pour autant, dès le début du premier mandat présidentiel de Lula, il est apparu clairement que la réforme agraire ne serait pas prioritaire, alors qu'elle constituait une proposition historique de son parti, le Parti des Travailleurs. Au cours du premier mandat, les ressources ont été destinées aux actions de réhabilitation et de consolidation des établissements ruraux existants. En parallèle, le Second Plan National de Réforme Agraire (IIème PNRA) est discuté et approuvé. Il établit des objectifs et des stratégies d'attaque de la question agraire brésilienne. Cependant la mise en œuvre de ce Plan a été dérisoire au cours des huit années de gouvernement : seules les actions traditionnelles d'installation rurale, notamment dans les régions de conflits agraires se sont poursuivies. (Mattei, 2012, p. 307). En matière de législation environnementale, l'autorisation des cultures de plantes génétiquement modifiées en 2005 d'une part, et la promulgation d'un nouveau Code Forestier en 2012, d'autre part, sont des éléments qui signalent le renforcement du pouvoir de l'« *agronegócio* » sous les gouvernements du Parti des Travailleurs.

Plus qu'une seule adaptation et une insertion dans le nouveau régime international de commerce agricole, l'internalisation par les gouvernements brésiliens successifs des demandes de libéralisation de l'accès aux marchés agricoles internationaux émises par les intérêts organisés de l'« *agronegócio* »

a produit une action sur les règles de ce régime. Au niveau intérieur, les privilèges en matière de crédit non seulement restent en place mais sont confortés par la renégociation des dettes. L'organisation de la concurrence évolue pour l'accroître ; non seulement par le biais des règles qui s'y rapportent directement mais aussi au travers des instruments de la politique de garantie de prix minimaux, notamment la mise aux enchères de l'assurance publique. Les coûts de stockage sont fortement réduits. Cette politique de prix est un vecteur significatif de réorganisation territoriale du secteur. Aucune modification fondamentale des règles relatives au régime foncier n'est par contre observable, à l'exception de la tentative d'une politique de redistribution des terres, assistée par le marché. A la fin de la première décennie des années 2000, le Code Forestier est renégocié à la demande des intérêts et des groupes sociaux du patronat agricole et agro-industriel. La question de la cohérence des règles de gouvernance qui s'établissent dans le secteur au cours des années 1990 se repose dans les années 2000 au regard de l'évolution de l'environnement international et de la modification du régime de change. En effet, les *commodities* connaissent une forte hausse de leurs cotations sur les marchés internationaux ; et la préservation du régime de change de type *crawling peg*, qui constituait le principal motif de suspension de la taxation des exportations de produits de base, n'est plus d'actualité, ce régime ayant été abandonné en 1999. Les tensions qui en découlent et deviennent plus nettes avec le retour à un solde négatif de la balance courante produisent des incertitudes quant à la pérennité du mode de régulation de l'ensemble de l'économie. Ces incertitudes sont encore renforcées par le blocage des négociations commerciales multilatérales.

La dérégulation des exportations de la filière sucre-énergie a permis une hausse extrêmement importante des ventes de ses produits sur les marchés externes dans la période 1990-2010, soutenant largement la balance commerciale certaines années. Mais ces exportations s'avèrent également particulièrement instables. Vu le caractère tâtonnant et partiel de la libéralisation de la filière, que met au jour le point suivant, cette réorientation à l'exportation de la filière se fonde sur une structure de gouvernance sectorielle qui ne peut être considérée comme étant véritablement consolidée même si elle n'est plus à l'ordre du jour de la modifier. Il apparaît en effet que les incertitudes de marché se doublent d'incertitudes institutionnelles encore nombreuses, telle que la capacité des acteurs de la filière à intégrer véritablement le caractère démocratique du régime politique et à saper ainsi les arguments de dumping social et environnemental dans les négociations commerciales internationales, ou encore d'incertitudes quant à la place qui sera donnée au sous-produit éthanol dans la matrice énergétique nationale.

B. La mise en œuvre de la libéralisation dans la filière sucre-alcool

Le premier gouvernement de la Nouvelle République ou Sixième République Brésilienne, dont l'apparition correspond à l'élection à la présidence de la République d'un candidat d'opposition au régime militaire en 1985, élaborait un programme économique qui proposait une plus grande rationalisation de la machine de l'État, la réduction des dépenses publiques et l'extinction de la politique protectionniste. Les privilèges devaient être abolis. Les agro-industries de la canne-à-sucre constituent en quelque sorte un cas qui semble faire figure d'idéal-type. Ainsi, de nombreuses inerties institutionnelles ont joué, ce qui a ralenti la libéralisation du secteur et permis, au travers du renouvellement des règles de la gouvernance du secteur, de pérenniser une part des privilèges. Ces mesures affectèrent directement les industriels du sucre et de l'alcool. Elles ont cependant été prises très graduellement, et la libéralisation des marchés du secteur n'a finalement été que partielle.

Cette étude de cas présente également l'intérêt de révéler l'influence des groupes d'intérêts et des groupes sociaux du secteur et de la filière sur la définition des règles de la gouvernance sectorielle dans une période couramment présentée comme étant caractérisée par l'insulation des décideurs politiques et de la bureaucratie.

Le maintien de privilèges au niveau du régime de crédit, de l'organisation de la concurrence ou encore d'un dispositif institutionnel d'organisation territoriale de la filière sont soulignés et présentés comme l'effet du poids des industriels du sucre et de l'alcool qui réussissent à retarder et à aménager la libéralisation du sous-secteur.

1) L'héritage institutionnel et réglementaire de la filière sucre-alcool

Le système de décisions de la filière sucre-alcool au tournant des années 1990 est fragmenté et fortement marqué par l'informalité, lequel favorise le maintien des privilèges et la préservation du pouvoir des industriels du sucre (Santos, 1993). Le processus de libéralisation de la filière de 1996 à 1999 pouvait être considéré comme un moyen d'éradication des privilèges. Cette trajectoire de privilèges dont a bénéficié la filière sucre-énergie est retracée par plusieurs études. On présente succinctement cette trajectoire de la création du Programme National de l'Alcool en 1975 - dans le cadre du Deuxième Plan National de Développement -, à la mise en place du Plan de Stabilisation ou Plan Real de 1994.

De 1975 à 1990 la poursuite de la croissance de la filière est assurée grâce au Programme National de l'Alcool (*Programa Nacional do Álcool*) connu sous le nom de « Proálcool » et à la dynamique du financement public (Szmrecsanyi et Ramos, 2006, p. 304)

La mise en place du Proálcool comme politique publique et comme institution représente un compromis social régulant les conflits, une forme historique relativement stabilisée des rapports de pouvoir. Le Programme National de l'Alcool est créé alors qu'au niveau de la filière, les unités de production industrielle (*usinas*) disposent de surcapacités relatives de production. La pression des producteurs de la filière de la canne-à-sucre est fondamentale dans l'avènement du Proálcool (Ramos, 1999, p. 171). Au niveau macroéconomique, le premier choc pétrolier pose les problèmes de la contrainte de la balance des paiements et de la pression inflationniste, alors que le régime militaire s'efforce de maintenir coûte que coûte un taux élevé de croissance (Moraes, 2000, p. 62-63). Le programme est créé par le Décret-Loi n°76 593 du 14/11/1975.

Les motifs avancés par les pouvoirs publics sont les suivants :

- i) économie de devises, lequel est un de ses principaux objectifs, par la substitution d'importation de combustibles pétroliers ;
- ii) réduction des disparités régionales de revenu, étant donné que tout le pays – régions de faible revenu incluses – disposent de conditions pour la production de matières premières idoines, notamment du manioc ;
- iii) réduction des disparités individuelles de revenu, par les effets sur le secteur agricole, et notamment sur les produits très intensifs en main d'œuvre ;
- iv) croissance du revenu interne, par l'emploi de facteurs de production oisifs ou dont le sous-emploi est caché – principalement la terre et la main d'œuvre – considérant qu'il est possible d'orienter la localisation des cultures vers des zones où ces facteurs sont disponibles;
- v) expansion de la production de biens de capital, par l'achat d'équipements aux fournisseurs nationaux. (Santos, 1993, p. 47)

Dès la phase de formulation du Programme National de l'Alcool, le système institutionnel de mise en œuvre du programme est fragmenté en termes de pouvoir de décision :

- l'Institut du Sucre et de l'Alcool (IAA, *Instituto do Açúcar e do Álcool*), existant depuis 1933 mais relativement affaibli, joue un rôle secondaire. Il évalue les projets d'investissement ;
- Le Conseil National du Pétrole (CNP) assume le contrôle des prix et la distribution d'alcool ;
- la Commission Nationale de l'alcool (CNAL), commission interministérielle est créée pour approuver les projets d'investissement évalués par l'IAA à partir d'une planification des

investissements ;

- le Conseil Monétaire National et la Banque Centrale détiennent le pouvoir de décision quant aux aspects financiers du Programme.

Dans le cadre du second plan national de développement (1975 -1979), les secteurs d'activité définis comme prioritaires voient le maintien des investissements publics et des subventions aux investissements privés. L'indifférence à l'égard de la crise internationale va s'avérer insoutenable à partir de 1980, et dès 1986, apparaissent les premiers signes d'une extinction progressive des politiques de subvention et de soutiens à la filière, aboutissant au processus de libéralisation des années 1990.

*« Il demeure qu'au sujet de l'industrie sucrière, tant l'indifférence de la première sous-période [1975-1979] que la reconnaissance de l'état de crise, servirent de prétexte à l'accroissement des **privilèges** et à des accords sectoriels. Ce n'est qu'au cours de la troisième sous période [1986-1990] qu'on note un certain reflux, en raison de la consommation manifestement excessive de ressources publiques en régression »* (Szmrecsanyi et Ramos, 2006, p.305).

Le contre-choc pétrolier (1986) apparaît également comme un élément important de ce reflux. En effet, avec le second choc pétrolier (1979), l'alcool est apparu comme un produit stratégique, et au lendemain de ce second choc fut entreprise de manière exagérée la construction de distilleries autonomes. Les surcapacités de production constitueront un enjeu important dans le processus de libéralisation du secteur. *« Cette situation peut être prise comme indicatrice de la capacité des industriels sucriers du pays à influencer la politique énergétique nationale. »* (Szmrecsanyi et Ramos, 2006, p. 306)

Sous l'administration Collor, en 1990, l'IAA est supprimé. Le processus d'extinction de l'IAA commence en 1988 avec la fin du monopole de l'entité autonome (*autarquia*) sur les exportations et avec la suppression des quotas de commercialisation interne du sucre (Ramos, 2011, p. 18). L'extinction légale de l'Institut du Sucre et de l'Alcool (IAA) intervient le 15 mars 1990, par la Mesure Provisoire N° 151 qui liquide de nombreuses entités de l'Administration Publique Fédérale. L'IAA reste attaché au Ministère de l'Économie, des Finances (*Fazenda*) et de la Planification le temps que le processus de liquidation soit achevé. Les attributions et prérogatives de l'Institut sont transférées au Secrétariat de Développement Régional de la Présidence de la République (SDR-PR) en juin 1990 par le Décret n° 99.288. En juin 1991 est créée la Commission Consultative Nationale du Sucre et de

l'Alcool pour assister le secrétaire du Développement Régional. Elle est composée de représentants des Ministères de l'Économie, de l'Agriculture et de l'Infrastructure, des Secrétariats de Science et Technologie et des Affaires Stratégiques de la Présidence de la République, ainsi que du directeur du Département des Affaires du Sucre et de l'Alcool du SDR-PR, et de représentants de l'industrie, des fournisseurs de canne-à-sucre et des travailleurs du secteur (Moraes, 2000, p. 92). Pour Santos (1993), la réforme administrative du gouvernement Collor maintient, du point de vue de la politique de l'alcool, une structure décisionnaire fragmentée en trois centres de décision principaux : le Secrétariat de Développement Régional ; le Département National des Carburants (DNC, qui remplace le Conseil National du Pétrole) ; et le Ministère de l'Économie. Une tendance aux décisions collégiales apparaît néanmoins dans le nouvel appareil institutionnel, avec la constitution de groupes de travail par le SDR et le DNC.

Pour Ramos et Szmrecsanyi (2006), l'extinction de l'IAA ne produit pas de modifications majeures immédiates pour la filière. La disparition de l'organisme ou sa suppression « constitue une mystification puisque plusieurs mesures de protection et de soutien à la filière continuèrent d'être appliqués, soit au début par le Secrétariat Fédéral au développement Régional, soit plus tard sous d'autres formes, en général aux contours institutionnels incertains et changeants ou encore avec des attributions mal définies voire contradictoires. » (Szmrecsanyi et Ramos, 2006, p. 313) Le caractère flou, complexe et enchevêtré, de l'architecture institutionnelle de gouvernance de la filière sucre-alcool au cours des années 1990 est tel que les acteurs professionnels, en 2010, ont pour l'essentiel perdu la mémoire de l'organisation et de l'architecture institutionnelle de la filière dans les années 1990.

En somme, dans les années 1980, et au moins jusqu'à 1986, année du contre-choc pétrolier, les financements accordés au sous-secteur sucre-énergie sont massifs. Au terme de la décennie, Szmrecsanyi et Ramos (2006) font le constat suivant :

« Une analyse critique du modèle de développement du complexe sucrier brésilien à la fin des années 1980 révèle, incontestablement, que ce dernier s'est consolidé par l'agrégation des terres mises à sa disposition, intégrées aux latifundia constitués dans le passé comme à ceux en formation, que ce soit dans les états de colonisation ancienne ou dans ceux constituant la frontière agricole (principalement jusqu'alors dans le Centre-Ouest) ; avec l'emploi d'importants contingents de travailleurs peu ou pas qualifiés, aux salaires de sous-subsistance, surtout dans les États les plus pauvres » (Szmrecsanyi et Ramos, 2006, p. 313).

La préservation du pouvoir et le maintien des privilèges des industriels du sucre (*usineiros*) à la fin

des années 1980 et au début des années 1990 est soulignée par Ricci (1994). Il apparaît que la renégociation des dettes dans des conditions extrêmement favorables aux débiteurs de l'agro-industrie, ainsi que la politique de prix, reliaient le système de crédit comme canal d'octroi de privilèges.

Pour Ricci (1994) : « *Dans les années 1980 furent préservés, la politique de subventions, le caractère indéfini du rôle du gouvernement quant au recouvrement de la dette des industriels du sucre, la forme étatisée de commercialisation, bref, les nouveaux expédients n'éteignirent pas les privilèges des producteurs. Sous le gouvernement Collor [1990-1992] la politique visait la fin des incitations et des subventions gouvernementales, pour une redéfinition du rôle de l'État, pour l'établissement de la politique néolibérale* » (Ricci, 1994, p. 36).

C'est sur ces principes que fut créée une commission interministérielle en février 1991 pour proposer un plan de refinancement de la dette des industriels du sucre et de l'alcool (*usineiros*), qui atteignait 2,4 milliards de USD. Il en résulte un avis de ladite commission lequel ressemble aux revendications des industriels du sucre et de l'alcool, et attribue au gouvernement la responsabilité de l'endettement. L'inversion des rôles entre créanciers et débiteurs ouvre ainsi un champ politique pour les propositions de renégociation des dettes dans des situations privilégiées par rapport à la Banque du Brésil (*Banco do Brasil*).

Par ailleurs, la fin générale des subventions en vue de moderniser le pays n'a pas atteint l'agro-industrie du sucre et de l'alcool, puisque ces subventions, renommées « taux d'égalisation des coûts », sont maintenues à hauteur de 25% du prix administré de base pour les industriels du Nord-Est et de 10% pour ceux de Rio de Janeiro. Les questions liées à l'agro-industrie du sucre et de l'alcool furent transférées du Ministère de l'Économie au Secrétariat de Développement Régional (SDR) – Décret n°99.288 du 6 Septembre 1990 -, son administration passant sous l'autorité du Président de la République. Le secrétaire du Développement Régional d'alors, Egberto Batista créa dans le Secrétariat le Département des Affaires du Sucre et de l'Alcool (*Departamento de Assuntos Sucroalcooleiros*) afin de planifier les activités de la filière. Ces travaux furent coordonnés par Pedro Rogério de Melo Nogueira, consultant des industriels du sucre (*usineiros*) de l'État d'Alagoas (Nord-Est). La filière continua à être protégée par le gouvernement dans la mesure où l'installation de nouvelles usines et distilleries était conditionnée à l'autorisation du Secrétariat de Développement Régional, imposant des barrières à l'entrée de nouveaux groupes dans la filière. Dans la tarification du Plan Collor II, en février 1991, la filière du sucre et de l'alcool est la seule à bénéficier d'une hausse des prix, de l'ordre de 50%. En août 1992, la direction de la Banque du Brésil détermine dans sa

circulaire n°163 d'exécuter le recouvrement de tous les débiteurs en défaut de paiement, à l'exception des industriels du sucre et de l'alcool (*usineiros*).

En résumé :

« *Sous le gouvernement Collor de Mello, les industriels du sucre et de l'alcool continuèrent à jouir de privilèges, malgré l'extinction de l'IAA et des mesures orientées vers la privatisation dans le domaine de la commercialisation* » (Ricci, 1994, p. 37).

Il convient de rappeler que F. Collor de Mello fut député fédéral puis gouverneur de l'État d'Alagoas, État sucrier par excellence.⁹³

Sous le gouvernement Itamar Franco, en juin 1993, la Banque du Brésil libère 115 millions de USD de crédit subventionné aux industriels de la canne-à-sucre (*usineiros*). La justification de tels volumes d'investissement reposait sur les gains de productivité conséquents et la réduction des disparités régionales.

Les privilèges dont bénéficiaient les producteurs de la filière sucre-alcool étaient difficilement soutenable dans une logique proprement économique, notamment après le contre-choc pétrolier de 1986. Le problème se posait également du point de vue politique, vu la nature désormais démocratique du régime politique. Or, la libéralisation de la filière au milieu des années 1990 s'était limitée à un timide relâchement des contraintes administratives relatives aux exportations de ses produits. Le processus de libéralisation de la filière s'accélère à partir de 1996 ; il sera bien loin toutefois d'impliquer l'abolition des privilèges.

2) Le processus de libéralisation de la filière : la formulation de nouvelles règles de commercialisation et fiscales

On se concentre dans cette sous-section sur l'évolution de l'organisation de la concurrence et les modalités de maintien d'une réserve de marché pour l'alcool-carburant dans la période de

⁹³ En 2010, l'agro-industrie sucrière représentait encore 20% du PIB de l'État d'Alagoas et sans doute la quasi-totalité de ses exportations internationales. Il est en même temps l'État à l'indice de développement humain (IDH) le plus faible de la fédération brésilienne, et plus de la moitié des ménages y résidant bénéficie du programme social fédéral *Bolsa Família*.

libéralisation du secteur (1996-1999).

Il faut attendre 1996, une fois consolidé le succès du plan de stabilisation des prix de 1994 (Plan Real), et entamée la relative fermeture ou insulation bureaucratique qu'instaure le premier gouvernement du Président Fernando Henrique Cardoso, pour que celui-ci s'attaque au caractère encore largement administré de la filière du sucre et de l'alcool. Le poids des intérêts de la filière et le caractère désormais stratégique d'une part de ses produits expliquent la durée du processus de libéralisation de la filière. Cette durée conduit à relativiser la thèse de l'isolement de la bureaucratie de l'Exécutif de l'État fédéral sous Cardoso. Elle souligne également les enjeux et les problèmes que soulève le passage d'un régime administré de concurrence à un régime plus libre. De nouvelles modalités d'action, de coordination et de coopération s'établiront dans la filière.

La Loi N° 8.178 de mars 1991, établit des règles sur les prix et les salaires. Elle a été de grande importance pour le processus de dérégulation de l'économie brésilienne initié sous le gouvernement Collor. Cette Loi confère au Ministre de l'Économie, des Finances et de la Planification le pouvoir d'émettre des normes qui libèrent, totalement ou partiellement, les prix de tout secteur.

Cette libéralisation révèle le rôle central du Ministère des Finances (*Ministério da Fazenda*) dans ce processus. En mars 1996, le Ministre des Finances Pedro Malan émet l'Arrêté n°64, dans le cadre d'une politique de libération des prix du secteur des carburants. Le régime de prix libérés concerne l'ensemble des produits de la filière sucre-alcool pour une entrée en vigueur au premier janvier 1997. La question de la continuité de l'utilisation de l'alcool hydraté et de la flotte de véhicules à alcool émergea comme la principale préoccupation liée à cet Arrêté. En effet, l'alcool hydraté n'est pas compétitif face à l'essence en l'absence d'un mécanisme de subvention des prix. C'est dans le cadre de ces discussions qu'un nouveau chronogramme de la libération des prix de la filière est annoncé.

Ce premier report de la libération des prix intervient par l'émission de l'Arrêté n°294 du Ministère des Finances de décembre 1996, qui fixe des dates distinctes de libération des prix selon les produits : premier mai 1997 pour l'alcool anhydre (ce qui intervint réellement), et premier mai 1998 pour les prix de la canne-à-sucre, du sucre et des autres types d'alcools. Les principales raisons avancées pour ce report sont alors : la préoccupation du Ministère des Finances quant aux pertes de revenu des producteurs⁹⁴ ; la certitude que les augmentations de prix des produits pourraient accroître l'inflation ; que la libération des prix de l'alcool nécessiterait des ajustements opérationnels préalables (à l'instar

⁹⁴ A ce point peut être levée une difficulté de traduction, puisque la « Fazenda » désigne les finances, mais aussi une de ses sources principales : la grande exploitation agricole. Les revenus des grandes exploitations agricoles (Fazenda) intéressent l'État fiscal (*Ministério da Fazenda*) au premier chef. Pour Buarque de Holanda (1936, 1995), la fazenda est l'antonyme du milieu urbain en Amérique Latine, puisqu'il « existe à peine des types d'établissement humain intermédiaires entre les milieux urbains et les propriétés rurales destinées à la production de denrées d'exportation. »

de la discussion sur la privatisation des infrastructures de transport des carburants de la Petrobras, entreprise publique autonome disposant du monopole sur l'exploitation et le raffinage du pétrole). Du côté du Ministère de l'Industrie et du Commerce, la préoccupation principale est d'instaurer un mécanisme fiscal permettant de ne pas nuire aux producteurs et aux consommateurs d'alcool carburant, c'est à dire de maintenir sa compétitivité face à l'essence.

Un second report de la libéralisation intervient à seulement deux jours de l'entrée en vigueur de l'Arrêté N° 294, par l'émission, le 28 Avril 1998, de l'Arrêté N° 102 du Ministère de la Fazenda, prorogeant la date de libération des prix de la canne-à-sucre, du sucre cristal standard et de l'alcool hydraté au premier novembre 1998. Ce report est motivé par la nécessité de réalisation d'un diagnostic visant à identifier et corriger les déséquilibres structurels de la filière. L'Arrêté mentionne également l'existence de stocks élevés d'alcool et leurs effets négatifs sur les prix ; la nécessité de définir des règles ou des standards de commercialisation de l'alcool avant la libération totale du marché ; et la nécessité d'approfondir les discussions sur la commercialisation de la canne-à-sucre dans un environnement de liberté des prix.

Un troisième report intervient le 16 octobre 1998 par le biais de l'Arrêté N° 275 du Ministère de la Fazenda, qui proroge de trois mois supplémentaires la libération des prix, au premier février 1999. Cet arrêté établit également les prix de référence de la canne-à-sucre à partir du 1er novembre (différencié par état ou région) et détermine la valeur du soutien aux producteurs de canne-à-sucre des États du Nord-Est. Selon les techniciens du gouvernement, le marché de l'alcool n'était pas encore prêt pour une libération immédiate. Le mécanisme de transfert du soutien à l'alcool hydraté (payé par l'Agence Nationale du Pétrole), et le recouvrement de l'ICMS (Impôt sur la Circulation des Marchandises et des Services prélevé par les États fédérés) devaient encore être étudiés. C'est finalement le premier février 1999 qu'intervient la libération du système de prix pour la canne-à-sucre ainsi que pour l'ensemble des produits de l'agro-industrie du sucre et de l'alcool. Pour Moraes (2000) : *« les divers reports de la libération du secteur sucre-alcool, les discussions et la participation active des agents impliqués, ainsi que les informations transmises dans les médias mettent en évidence les difficultés rencontrées dans ce processus, dans le sens d'équilibrer les questions économiques, environnementales et sociales en jeu. Il faut rappeler les fortes pressions et contre-pressions des divers segments impliqués, que ce soit dans le sens d'un appui à la libération économique, ou dans le sens inverse, du maintien du système alors en vigueur, dans lequel la continuité de la production dans des régions comparativement moins efficaces dépend encore du soutien gouvernemental. »* (Moraes, 2000, pp. 88-89).

Ces trois mois ont-ils été suffisants pour achever la préparation de la filière au régime de prix libre ? Quel rôle a pu jouer le changement de régime de change, intervenu dans ce laps de temps, pour que les techniciens du gouvernement, et du Ministère des Finances, mettent finalement en œuvre la libéralisation de la filière ?

Les récoltes de canne-à-sucre 1999/2000 et 2000/2001 sont les premières à connaître une baisse depuis celles de 1992/1993 et 1993/1994, alors dans les tumultes du Plan Collor.

En matière de nouvelles règles de commercialisation et fiscales, en 1995 et 1996, plusieurs Mesures Provisoires sont émises par le chef de l'État pour régler l'approvisionnement des produits de la filière sucre-alcool sur le marché. Ces Mesures prolongent également l'émission par le Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme des Plans de Récolte (*Planos de Safra*) qui fixent les volumes de production. Si la libéralisation de la filière est annoncée par le gouvernement, jusqu'à la récolte 1996-1997, la filière est encore fortement réglementée. L'Arrêté N°110 du Ministère des Finances de mai 1997 fixe les prix des produits du secteur. Le Plan de Récolte est publié jusqu'à la récolte 1997/1998, dans lequel sont établis les quotas de sucre et d'alcool destinés à chaque grande région productrice (Nord-Nord-Est et Centre-Sud), ainsi que les excédents exportables sujets à l'exemption tarifaire. A cette date, le Plan de Récolte est totalement déconnecté de la réalité de marché, et les importations d'éthanol et de méthanol qui en découlent accroissent les excédents et font entrer la filière dans une de ses crises majeures, mettant en évidence la difficulté du gouvernement à poursuivre son intervention dans la filière.

En juin 1998, en plein processus de déréglementation, la Mesure Provisoire N°1670 est édictée. Elle établit les règles pour le contrôle des activités relatives à l'approvisionnement national de carburants. En relation à l'alcool carburant, cette Mesure Provisoire confère au Pouvoir Exécutif l'autorité pour fixer les prix et établir les quotas ou volumes de production et de commercialisation de l'alcool éthylique carburant et de sa matière première, tel que le faisait l'IAA.

En matière d'exportations, les Mesures Provisoires émises au milieu des années 1990 établissaient que les Plans de Récolte fixeraient les excédents aux besoins des marchés internes régionaux qui pourraient être exportés, ainsi que les quotas destinés à l'exportation attribués à chaque unité productrice. Ces exportations étaient redevables d'un impôt (Impôt d'Exportation), dont le taux de 25% pouvait être modifié par le Pouvoir Exécutif, au moyen d'un acte du Conseil Monétaire National. Un régime d'exceptions multiples, d'exemptions totales ou partielles existait. (Moraes, 2000, p. 109). Il s'agissait notamment, jusqu'à 1995, d'une exemption pour la production de sucre destinée au marché externe exemptée d'autorisation, concédée aux entreprises de la région Nord-Nord-Est par le Ministère de l'Intégration Régionale, dissous cette année-là. Malgré les revendications des

producteurs du Centre-Sud, relatives aux exportations, la Mesure Provisoire N° 1 476–15 de septembre 1996 continuait à privilégier les exportations de la région Nord–Nord-Est, puisqu'elle réaffirmait ce qui était établi par la Loi N° 4870 (de décembre 1965), que les volumes de produits dérivés de la canne-à-sucre, destinés aux marchés préférentiels étaient attribués à la dite région, étant donné son moindre niveau de développement socio-économique.⁹⁵ En décembre 1996 cette Mesure Provisoire a été convertie dans la Loi N° 9 362. Finalement, en mai 1997, au travers de la décision (*Despacho*) interministérielle - Ministère de l'Industrie et du Commerce et Ministère des Finances -, le taux d'impôt d'exportation sur le sucre a été ramené à zéro, altérant ainsi le système de quotas d'exportation sujets à l'exemption tarifaire. Cette mesure, en plus d'accroître les recettes d'exportation des usines de sucre, était attendue, puisque le vieux système de quotas d'exportations exempts d'impôt nuisait aux entreprises les plus compétitives.

En matière fiscale, en 1992 est imposé le paiement de l'Impôt sur le Produit Industrialisé (IPI, *Imposto sobre o Produto Industrializado*) pour le sucre de canne, par le Décret N°420. Par des taux différenciés selon les régions, il visait à égaliser le prix au niveau national. Plusieurs recours judiciaires furent menés par les industriels du sucre et de l'alcool du Centre-Sud, qui ne payèrent pas l'impôt ou déposèrent sa valeur en attente de jugement. Et le tâtonnement dans la fixation des règles de régulation sectorielle se poursuit sous la première administration Cardoso, principalement du fait de l'influence politique des producteurs de sucre et d'alcool des régions périphériques, dans cette période pourtant caractérisée par de nombreux auteurs comme celle d'une isolation et insulation des décideurs publics et de fermeture bureaucratique. En novembre 1997, l'Arrêté N° 1602 fixe un taux unique de l'IPI pour toutes les régions productrices. Mais dès février 1998, le Décret N°2501, « afin de rendre plus équilibré le poids de l'imposition entre les différentes régions productrices », permet aux producteurs des régions aux coûts de production supérieurs d'abattre une part de la valeur de l'IPI (Moraes, 2000, p. 110). Dans la pratique, l'Impôt sur le Produit Industrialisé n'a pas été perçu au cours de la période. Cet épisode constitue cependant un indice de la volonté gouvernementale (et de la pression des industriels des régions périphériques) de maintenir, malgré la tendance de libéralisation affichée, une forme d'organisation territoriale de la filière.

Dans le domaine du soutien à l'alcool carburant, une réserve de marché est maintenue, malgré la

⁹⁵ Les spécialistes de géographie historique et politique affirment que cet argument du niveau de développement socio-économique constitue une constante dans la revendication de l'oligarchie du Nord-Est de ressources fédérales pour dépasser le péril de la pauvreté (Droulers, 2001 ; Castro, 2005). La question de la gouvernabilité et de la peur du pauvre est mobilisée. Les économistes du développement révèlent les conditions restreintes dans lesquelles l'aide et les transferts de ressources sont bénéfiques à la croissance économique (Furtado, 1987 ; Auty, 2007).

libéralisation du secteur des carburants. Jusqu'en octobre 1999 existait un mécanisme de complément de prix au producteur pour l'alcool hydraté, utilisé dans des véhicules aux moteurs spécifiques. Ce mécanisme se justifiait du fait de l'absence de compétitivité de ce carburant face à l'essence. Les ressources provenaient du paiement d'un sur-prix des carburants dérivés du pétrole, destinés à un compte de la Petrobras, appelé Portion/Quota de Prix Spécifique (PPE, *Parcela de Preço Especifico*) auparavant encore appelé Compte Alcool, et étant ensuite appelé Fond d'Uniformisation des Prix (FUP). Les ressources du compte PPE sont utilisés pour les diverses incitations données par le gouvernement à la filière, dont le soutien à l'alcool hydraté, appui qui devait se terminer en janvier 1997 (Arrêté N°114 du Ministère des Mines et de l'Énergie) mais lequel a été prolongé jusqu'en août 2000. Cependant, en février 1999, la Résolution N° 10 du Conseil Interministériel du Sucre et de l'Alcool (CIMA)⁹⁶, réduit la valeur du soutien à l'alcool hydraté. (Moraes, 2000, p. 103) Cette valeur est ramenée à zéro en octobre 1999, la conjoncture de hausse des prix des dérivés du pétrole et la dévalorisation du Real ayant rendu l'alcool hydraté compétitif.

En janvier 2002, le marché des carburants est « libéré », bien qu'encore sous contrôle intense de l'Agence Nationale du Pétrole (ANP), flexibilisant ainsi le monopole de l'entreprise publique Petrobras sur le secteur. Le prix de l'essence dans les raffineries cessa d'être fixé par le gouvernement, et les importations de dérivés de pétrole furent autorisées. Cette libéralisation concerne la filière de la canne-à-sucre, dès lors que la question de la compétitivité et de la survie de l'alcool hydraté est en jeu. Le bris, relatif, du monopole de la Petrobras liquide le compte de Part du Prix Spécifique (PPE), qui n'était pas un impôt créé par la Loi, et ne pouvait donc s'appliquer à l'imposition des produits importés. Une autre forme de recouvrement d'impôt le substitua à partir de janvier 2002 : la Contribution d'Intervention dans le Domaine Économique (CIDE, *Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico*). La substitution du PPE par la CIDE rend possible la survie de l'alcool hydraté indépendamment des conditions macroéconomiques conjoncturelles (notamment le taux de change et les prix du pétrole sur le marché international). (Moraes, 2002, p.31).

Les normes de commercialisation des produits de la filière connaissent donc une évolution remarquable dans la période dite néolibérale. Au-delà du changement des règles, il faut noter qu'une fiscalité différenciée par régions a été maintenue, ainsi qu'une réserve de marché pour l'alcool anhydre et des subventions à l'alcool carburant hydraté. En outre, dans le domaine du financement, et plus

⁹⁶ Le CIMA est créé en août 1997 par Décret. Il participe des efforts du gouvernement de modifier le système décentralisé de prise de décision et a pour objectif d'analyser et de proposer des politiques relatives au secteur. Il a également pour objectif de centraliser les actions gouvernementales en relation à la filière sucre-alcool. On revient sur la formation et la composition de ce Conseil Interministériel au chapitre suivant dans le cadre de l'étude des modalités organisationnelles de gouvernement du sous-secteur.

particulièrement celui de la gestion de la structure des dettes, peu de changements interviennent. La norme demeure celle d'un apurement du passif difficile. Le maintien des aides au transport des produits et des subventions à la production des régions périphériques indiquent également le caractère relatif de la libéralisation et le maintien d'un dispositif institutionnel d' « organisation territoriale » du sous-secteur sucre-énergie.

3) Les normes de financement et la renégociation des dettes en période de crise fiscale ou la perpétuation des privilèges

A partir de 1975, avant même le déclin des ressources du Fond Spécial d'Exportation (FEE, *Fundo Especial de Exportação*) - créé en 1965 et formé d'une taxe *ad valorem* sur les prix d'exportation –, une nouvelle source de liquidités peu onéreuses fut créée pour les industriels du sucre et de l'alcool (*usineiros*) : le Programme National de l'Alcool (Proálcool, *Programa Nacional do Alcool*). Créé en 1975, à la suite du premier choc pétrolier de 1973, le second choc pétrolier de 1979 est l'occasion de son élargissement dans la décennie 1980. Les financements du Proálcool permettent dans la période la poursuite de la croissance de la filière sucre-alcool. Les industriels (*usineiros*) de l'État de São Paulo sont les principaux bénéficiaires des ressources du FEE comme de celles du Proálcool (Ramos, 2011, p. 12). Au total, en 1994, le montant des ressources investies par le Proálcool depuis sa création sont de 10,5 milliards de USD, dont 5,9 milliards (56%) financées par des ressources publiques. Une part de ces ressources a été détournée. Les conditions des contrats de financement du Proálcool étaient particulièrement avantageuses.

A la fin des années 1970, les financements touchant au FEE passent de la responsabilité de l'IAA sous l'autorité de la Banque Centrale. En 1982, le déficit de l'Institut du Sucre et de l'Alcool (IAA) atteint 260 milliards de cruzeiros, plus élevé que celui de la Sécurité Sociale (*Previdência Social*). Une part de ce débit a été assumé par la Banque Centrale. En 1982, fut créé le Programme d'Appui au Secteur Sucre-alcool (PROASAL, *Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro*), qui reçut des ressources directes du Budget Monétaire (*Orçamento Monetário*). La filière sucre-alcool était alors devenue selon Belik (1992), le segment agro-industriel « *qui a le plus bénéficié des fonds et programmes administrés par la Banque Centrale* » (Belik, 1992 apud Ramos, 2011, p. 15). En 1986 et 1987, le PROASAL capte entre 15 et 20% des dépenses du gouvernement fédéral pour les principales politiques agricoles. Seul la filière blé et triticales, fortement soutenue afin d'accroître la substitution d'importations et de réduire les besoins de financement externe, bénéficie de dépenses supérieures.

Selon Ramos : « sur la base des données et des indications disponibles [...], on peut estimer que le montant des subventions explicites et/ou implicites dans les financements sectoriels aux producteurs de sucre et d'alcool traditionnels et nouveaux, sur la période 1975-1989, a atteint les 500 millions de USD annuels » (Ramos, 2011, p.16).

La liquidation de l'IAA n'a pas signifié que les dettes des producteurs à son égard aient été acquittées. A cette époque, le total des dettes du « secteur sucre-alcool » s'élèvent à 2,4 milliards de USD. Ainsi que nous l'avons vu, Ricci (1994) note qu'à l'occasion de la création d'une commission interministérielle au début de l'année 1991, visant à proposer un plan de refinancement de la dette des industriels du secteur, l'avis de cette commission ressemble aux revendications des industriels et attribue au gouvernement la responsabilité de l'endettement. Selon l'auteur, il faut noter que dans cet avis, l'inversion des rôles entre débiteurs et créanciers ouvre un champ politique pour les propositions de renégociation des dettes dans des situations privilégiées par rapport à la Banque du Brésil (*Banco do Brasil*) (Ricci, 1994, p. 37).

Nous n'avons pu rassembler que très peu d'informations relatives au financement de la filière et à la renégociation des dettes entre 1993 (*impeachment* de Fernando Collor de Mello) et 2002 (élection de Luís Inácio da Silva). Pour Ramos (2011, p. 17), sur la période 1991-2002, les dettes sont en suspens et le Trésor National paye la facture. En 1999, la COPERSUCAR⁹⁷ et plusieurs usines et distilleries lancèrent une action judiciaire réclamant le dédommagement de préjudices enregistrés entre 1985 et 1989, du fait de la fixation par l'Exécutif de prix du sucre et de l'alcool inférieurs aux coûts de production. Aucune décision finale n'a encore été rendue sur ce dossier. Plus de 40 milliards de BRL seraient en jeu.

L'apurement du passif des industriels de la filière (*usineiros*), issu de financements du crédit rural (SNCR), est en général aussi difficile que l'apurement des dettes liées à la politique sectorielle. Les industriels du sucre et de l'alcool réalisent leurs emprunts en impliquant plusieurs de leurs entreprises, ce qui rend les enquêtes à ce sujet particulièrement difficiles (Ramos, 2011, p. 20). En 1996, les dettes des *usineiros* de l'État de São Paulo et des producteurs d'alcool auprès de la Banque du Brésil étaient estimées à 4,4 milliards de BRL. Selon Andrade (2002, apud Ramos, 2011) - et comme on l'a mentionné au chapitre 3 à propos du rôle des Banques publiques contrôlées par les États fédérés dans

⁹⁷ La Coopérative des Producteurs de Canne-à-Sucre, Sucre et Alcool de l'État de São Paulo est créée en 1959 avec pour objectif de commercialiser la production de ses associés. Elle est formée de initialement de 10 usines et de deux coopératives régionales. La COPERSUCAR devient une société anonyme en 2008. La société est leader mondial de la commercialisation de sucre et d'éthanol.

le développement - les dettes contractées en USD par huit usines sucrières de l'État de Pernambouc ont conduit la Banque de l'État de Pernambouc (BANDEPE), garante des contrats, à honorer les engagements, la faisant entrer en crise, laquelle aboutit à sa privatisation en 1998. La Banque de l'État d'Alagoas (PRODUBAN) a connu les mêmes difficultés.

En septembre 2002, la Résolution N° 24 du CIMA institue le programme de financement de stockage de l'alcool éthylique combustible et autorise sa mise en œuvre. La semaine suivante, la Résolution de la Banque Centrale n°3020 institue une ligne de crédit destinée au financement du stockage d'alcool éthylique carburant, sur la base de ressources provenant de la Contribution d'Intervention dans le Domaine Économique (CIDE). Ce programme voit la suspension de ses contrats en opérations en décembre 2002. Il sera repris en juin 2003, sous l'administration Lula, par la Résolution N°29 du CIMA et la Résolution BACEN N°3096. (MAPA, 2009, p. 63-64).

4) Un dispositif d'organisation territoriale de la filière qui survit à la libéralisation, indice du poids des élites agraires dans les régions périphériques

L'épisode de l'Impôt sur le Produit Industrialisé (IPI) (p. 260/261) constituait un premier indice du maintien d'un dispositif institutionnel d'organisation territoriale de la filière sucre-énergie. Le Décret N°420 de janvier 1992 prévoyait la levée de l'impôt sur les sorties de sucre de canne des raffineries, à des taux différenciés selon les régions : 18% pour le Centre-Sud, 9% pour Rio de Janeiro et l'Espirito Santo, et 0% pour les établissements industriels situés dans les aires d'action de la Surintendance pour le Développement du Nord-Est (SUDENE, *Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste*) et de celle pour le développement de l'Amazonie (SUDAM, *Superintendência para o Desenvolvimento da Amazônia*). Le Décret N°2501 de février 1998, d'abattement de l'IPI, concerne la Région Nord-Nord-Est (abattement de 85% de l'IPI, soit un taux de 1,8%) et les États de Rio de Janeiro et de l'Espirito Santo (remise de 30%, soit un taux de 8,4%) (Moraes, 2000, p. 111).

Il existait par ailleurs depuis 1971 un soutien à la culture de canne-à-sucre des régions moins compétitives, mécanisme de soutien à la production de canne-à-sucre de la région Nord-Est, qui vise à l'égalisation des coûts de la canne-à-sucre entre les deux régions productrices. La Résolution du CIMA N°5 de septembre 1998 se réfère au montant destiné au système d'égalisation des prix de la canne-à-sucre des États de la région Nord-Est, dont les ressources proviennent également du compte

Part de Prix Spécifique (PPE). Elle est motivée par la nécessité de soutien aux planteurs de canne-à-sucre du Nord-Est, afin de garantir le fonctionnement de l'agro-industrie sucrière régionale, responsable de 350 000 emplois agricoles. L'égalisation des prix concerne un volume limité, fixé à 48,5 millions de tonnes par année-récolte. La mise en œuvre du programme de soutien est à la charge de la SUDENE. Cette institution produit à cette période, et suite à l'échec du GERAN (Groupe Spécial de Rationalisation de l'Agro-industrie sucrière du Nordeste, créé en 1966) (Wanderley, 1979, p. 254-287), un programme d'action pour le développement de la « *zona da mata* »⁹⁸ du Nord-Est. (SUDENE, 1996). Ce programme considère la restructuration foncière comme un élément fondamental de dépassement des principaux problèmes, le monopole foncier et le « privilège de la terre » (Dabat, 1990) au premier chef. Le document du Secrétariat Spécial de Politiques Régionales du Ministère de la Planification et du Budget du Gouvernement Fédéral, Ministère alors sous la direction d'Antonio Kandir, qui reprend ce travail et propose des bases pour l'élaboration du programme de développement de la *zona da mata* sucrière du Nord-Est évacue la question foncière (MPO, 1997). La SUDENE a depuis disparue, puis a été recréée. Elle n'intervient plus dans la *zona da mata*.

L'arrête N° 275 du Ministère des Finances d'octobre 1998 fixe la valeur du soutien aux producteurs de canne-à-sucre des États du Nord-Est à 5,07 BRL par tonne, au titre de mesure interne de soutien aux cultures de canne-à-sucre de la région. Le montant de ce soutien se maintient à un niveau équivalent jusqu'à aujourd'hui, à la différence qu'il est aujourd'hui limité à 10 000 tonnes par producteur, soit environ 50 000 BRL.

La résolution N°10 du CIMA du 5 Mars 1999 élargit l'égalisation des coûts de production de la canne-à-sucre aux États de l'Espirito Santo, Goiás, Mato Grosso, Mato Grosso du Sud, Minas Gerais, Pará, Rio de Janeiro et Tocantins. En 1999, les dépenses correspondantes à cette mesure se seraient élevées à 190 millions de BRL (soit 40 millions de tonnes subventionnées). Cette même résolution offre un soutien temporaire aux producteurs d'alcool des régions éloignées des centres de consommation, soit les États de Mato Grosso et Mato Grosso du Sud, sur la base des coûts de transport. (Moraes, 2000, p. 106). En 2000, la résolution n°16 du même CIMA autorise l'Agence Nationale du Pétrole (ANP) à utiliser les ressources de la Part de Prix Spécifique (PPE) pour prolonger l'égalisation des coûts de production de la canne-à-sucre de la région Nord-Est. La suppression du compte PPE en 2002 conduira à un renouvellement de la forme de la subvention à la production de canne-à-sucre du Nord-Est

⁹⁸ Cette zone est la principale zone de culture de la canne-à-sucre au Nord-Est du Brésil, comme on l'a souligné au chapitre 1 en traitant de la déconcentration industrielle.

5) Les normes des rapports sociaux de travail dans la filière sucre-alcool

La redéfinition ample des règles de régulation sectorielle et la mise en place d'une nouvelle structure de gouvernance produisent une forte pression sur les relations de travail dans la filière sucre-alcool.

Depuis 1979 dans l'État de Pernambuco et au Nord-Est, puis au Centre-Sud, les négociations collectives dans la culture de la canne-à-sucre font leur retour suite à la première grève autorisée depuis le Coup d'État d'avril 1964. Les conventions collectives établies annuellement avant le début de la récolte, âprement négociées, sont souvent contournées tant au niveau des conditions de travail que de la rémunération.

Ricci (1994) dans une étude du marché du travail du secteur sucre-alcool, aborde les nouvelles règles de l'organisation du travail au Nord-Est (Ricci, 1994, p. 76-90) et traite des diverses pratiques du vol exercé par les patrons. Il cite une étude réalisée par le Laboratoire d'Analyse du Travail de l'Université Fédérale de la Paraíba et la section de l'État d'Alagoas de l'ONG FASE, dans la zone de la canne-à-sucre de la Paraíba et d'Alagoas en 1988 et 1989. Ce travail a permis de quantifier les pertes des travailleurs provenant de vols et des falsifications dans les systèmes de mesure du travail ainsi que du non-respect des Conventions Collectives de Travail. L'étude souligne que l'essentiel des pertes découlent de tâches fixées supérieures à celles conventionnées et représentent une perte de salaire de l'ordre de 40%, ce qui revient à ce que moins des cinq-huitièmes des heures travaillées soient effectivement payées. Sur la base de ces données l'étude conclut qu'en prenant pour référence une population de 225 000 travailleurs, les patrons des plantations de canne-à-sucre des deux États ont économisé près de 1,5 milliards de USD à la valeur d'août 1989. L'étude de Ricci révèle également que de nouvelles formes de rémunération apparaissent, ainsi que des primes qui incitent à la hausse de la productivité du travail à partir du début des années 1990, préoccupation patronale que Linhart (1980) ne constatait pas à la fin des années 1970.

Cette préoccupation est plus complexe au Centre-Sud où les départements du personnel sont renommés et qualifiés de Ressources Humaines, traduisant la volonté de contrôler et de rendre productifs un nombre considérable de travailleurs, lequel dépasse les 10.000 personnes dans les unités les plus grandes (Ricci et al., 1994, p. 115). Par ailleurs, on l'a mentionné, la tendance au non-respect de la législation travailliste dans les campagnes est plus marquée qu'en ville ; l'intensification du travail agricole de coupe de la canne-à-sucre dans les années 1990 a été notable (Alves, 2006).

Le secteur de la canne-à-sucre connaît néanmoins une formalisation progressive du travail agricole au cours des années 1990 (Balsadi, 2010, p. 98-99). Alors qu'en 1992 environ 35% seulement des

employés dans la culture de la canne-à-sucre étaient recrutés avec un contrat de travail⁹⁹ et contribuaient donc à la sécurité sociale (*Previdência Social*), ce taux dépasse les 75% en 1999. Il retombe néanmoins entre 55 et 60% en 2001.

Le processus de retrait de l'État de la fixation des volumes de production et des quotas de commercialisation, de la fixation des prix de l'ensemble des produits de la filière, en bref de dérégulation de la filière, a été particulièrement long. Elle s'est accompagnée d'une re-régulation parallèle. Il s'agissait notamment de préserver des débouchés au sous-produit alcool, dont l'intérêt économique en tant que carburant était alors limité, mais dont l'intérêt stratégique était cependant encore reconnu ; il fallait également éviter une déstructuration/restructuration trop rapide des territoires sous contrôle des distilleries dites autonomes de la génération du Proalcool. Il en allait de même dans les territoires sucriers du Nord-Est. Les réserves de marché et les subventions à la commercialisation sont maintenues pour les deux types d'alcool carburant. La subvention à la production de canne-à-sucre du Nord-Est, depuis 1971, n'est pas véritablement remise en cause. Les principales inerties institutionnelles que nous retenons ont trait à la pérennité, du fait d'un renouvellement *in fine* limité des règles, lesquelles réitérent les privilèges en matière de crédit et plus encore de renégociation des dettes accumulées.

L'influence des industriels du sucre et de l'alcool dans la définition des règles de la gouvernance sectorielle conduit à relativiser fortement l'hypothèse d'un renforcement de l'insulation des décideurs politiques et de la bureaucratie sous l'administration de F.H. Cardoso. L'année 2002, qui voit la flexibilisation du monopole de la Petrobras sur le marché des carburants met un terme aux altérations des principales normes et règles de fonctionnement de la filière du sucre et de l'alcool. L'architecture institutionnelle de la filière est en place et ne connaîtra que peu de modifications au cours de la décennie 2000–2010.

C. La régulation à la croisée des chemins (2002 -)

La reproduction du pouvoir des industriels de la canne-à-sucre se poursuit et se renouvelle sous l'administration du Parti des Travailleurs, tel que le révèle l'évolution de la structure de gouvernance de la filière. Les instruments et mécanismes de cette reproduction du pouvoir restent pour l'essentiel

⁹⁹ Formalisé par la signature par l'employeur du carnet de travail de l'employé. On dit alors que le travail est réalisé « *com carteira assinada* » (avec un livret de travail signé).

les mêmes, dès lors que les règles de régulation de la filière se stabilisent à partir de 2002. Cette relative stabilisation ne signifie pas pour autant consolidation. La question de la place de l'éthanol dans la matrice énergétique nationale et la constitution d'un marché international pour cette *commodity* sont toujours en suspens. A cet égard, la politique de Lula quant aux carburants a été de compréhension difficile. Elle stimulait d'un côté la hausse de la production d'éthanol grâce à des financements publics, et de l'autre elle s'est mise à soutenir artificiellement la baisse de prix de l'essence. La stratégie d'indépendance et de diversification des sources énergétiques à long terme, en matière de carburants, se heurte au contrôle de l'inflation à court terme. On peut également considérer que ce soutien à la production d'éthanol était fondé sur la stratégie d'exportation du produit, mais ces exportations se révèlent tout aussi instables dans les années 2000 que dans les années 1990.

1) Une nouvelle norme de financement de l'investissement et de l'accès au crédit : une opacité accrue de la renégociation des dettes accumulées : les privilèges renouvelés ?

Les opportunités apparentes d'élargissement du marché externe, l'augmentation des exportations de sucre en conséquence de la révision des régimes sucriers des pays développés, et notamment celui de l'Union Européenne, et les augmentations d'exportation d'éthanol liées aux accords qui découlent du Protocole de Kyoto, ont constitué la principale justification en faveur de la revigoration du mécanisme de financement pour les agents impliqués dans les productions de ce complexe agro-industriel (Ramos, 2011, p. 22). Cette disponibilité de crédit a été récemment la politique la plus active de soutien à la filière, politique qui a été motivée de plus, par la production d'énergie électrique à partir de bagasse de canne-à-sucre.

Dès juin 2003, le Programme de financement bancaire pour le stockage de l'éthanol carburant, suspendu en décembre de l'année précédente, est repris par la Résolution N°29 du Conseil Interministériel du Sucre et de l'Alcool (CIMA)¹⁰⁰ et la Résolution N°3096 de la Banque Centrale qui met en place la ligne de crédit correspondante. En février 2004, les délais d'échéance de ces opérations de crédit sont modifiés (c'est à dire prolongés) par une Résolution de la Banque Centrale. Ce qui n'empêche pas le CIMA de prolonger ce programme par sa résolution N°32 du mois de mai 2004, suivie en cela par la Banque Centrale quelques jours plus tard, qui remet à disposition des lignes de

¹⁰⁰ Conseil sur lequel on revient, on le rappelle, dans le chapitre suivant.

crédit pour le stockage de l'éthanol carburant, supporté par des ressources de la Contribution d'Intervention dans le Domaine Économique (CIDE). Le programme sera prolongé en mai 2005.

On a simultanément constaté le recours, sous le gouvernement Lula (2003-2010), à la renégociation des dettes rurales. Ainsi au début de l'année 2007, la presse révélait que « dans une des périodes les plus lucratives pour les *usineiros* [industriels du sucre] de canne-à-sucre dans le pays, le *Banco do Brasil* a concédé au secteur une remise de dettes supérieure à R\$ 1 milliard » (Folha de SP, apud Ramos, 2011). Un élément nouveau quant à cette renégociation est que « le Ministère des Finances a interdit la divulgation d'informations sur le volume négocié, le profil des principaux bénéficiaires et sur le montant du coût pour les contribuables brésiliens de l'aide officielle » (*Estado de São Paulo*, apud Ramos, 2011). Et aucune donnée quant aux dettes relatives au crédit rural et aux dettes actives de l'Union n'ont pu filtrer. En revanche, la transparence est de mise quant aux dettes des entreprises de la filière à l'égard de l'Institut National de Sécurité Sociale (*Instituto Nacional de Seguro Social*). Et les dettes de la filière continuent de s'accumuler dans la période la plus récente, du fait de l'agrandissement et de la construction de nouvelles unités de production industrielles (usines et distilleries) avec des ressources provenant des programmes du BNDES. Ces ressources allouées découlent de la phase la plus récente d'expansion de l'agro-industrie de la canne-à-sucre, laquelle s'est déjà traduite par une nouvelle crise, à partir de 2008-2009, dans une large mesure parce que les estimations quant à la formation et à l'expansion du marché mondial de l'éthanol-carburant ont été exagérées, voire erronées.¹⁰¹

Les projections de la banque ITAU BBA estiment à 40 milliards de BRL les dettes totales des usines et distilleries en 2009, incluant les financements du BNDES. Face aux difficultés qu'affronte la filière, et qui découlent largement des financements élevés qu'elle reçoit, le Gouvernement Fédéral a cherché à fournir un nouvel appui aux producteurs sous la forme d'un nouveau soutien financier pour le stockage de l'alcool. Ce financement à taux d'intérêt bonifiés sera couvert par un subside du Trésor. (Folha de SP, apud Ramos, 2011).

Mundo Neto (sd) soutient l'hypothèse que la construction du marché de l'éthanol est intimement liée à la construction et au renforcement du marché de capital brésilien. Cette thèse est également soutenue par le Réseau Social de Justice et de Droits Humains (*Rede Social de Justiça e Direitos Humanos*, 2012). L'industrie du sucre et de l'alcool y est traitée comme un domaine spécifique d'action du

¹⁰¹ Mais aussi du fait que les capacités de stockage d'éthanol demeurent largement insuffisantes, malgré les facilités de financement octroyées à cette fin.

BNDES lié à l'infrastructure énergétique du pays. Le BNDES a joué un rôle important dans la débâcle de l'éthanol au Brésil, en permettant le financement d'une sur-production à des taux d'intérêts attractifs qui ont proportionnés des entrées massives de capital étranger dans la filière. La crise de liquidité du secteur qui en a découlé a conduit à une nouvelle vague de concentration économique par fusions-acquisitions. On peut émettre l'hypothèse que l'action du BNDES en direction de la filière correspond à la stratégie de l'institution de création de multinationales, en particulier dans les secteurs qui disposent d'avantages comparatifs. (Almeida, 2009, p. 29) Les effets déstabilisateurs sur la filière sont partiellement compensés par de nouvelles lignes de crédit destinées à limiter la volatilité du prix de l'éthanol par la création de capacités de stockage supplémentaires.

La stratégie de croissance avec épargne externe, dénoncée par Bresser Pereira (2007a), semble trouver dans la filière sucre-énergie un champ d'application privilégié. La BNDES est un acteur de premier plan dans la consolidation de cette stratégie. Le montant des ressources fiscales destinées à cette expansion et le creusement de la dette publique qui en découle apparaissent fonctionnels à un régime d'accumulation dominé par la finance et à l'élargissement du pouvoir des créanciers sur la définition de la politique de taux d'intérêt.

2) L'organisation de la concurrence : un régime de normes fiscales et commerciales sous pression permanente, et une demande d'organisation des marchés

En matière d'organisation de la concurrence, les revendications des groupes d'intérêts du Nord-Est et de ceux des producteurs d'éthanol de l'ensemble de la filière apparaissent toujours en première ligne. La demande d'organisation des marchés de la part de la filière concerne essentiellement l'infrastructure et le financement de capacités de stockage de l'éthanol carburant.

Le marché de l'éthanol carburant a connu de profondes modifications depuis que les règles de régulation de la filière se sont stabilisées entre 1999 et 2002. L'introduction des véhicules bi-carburants dits « *flex-fuel* » sur le marché brésilien en 2003, et les mesures de soutien au renouvellement du parc automobile par le gouvernement fédéral depuis lors ont produit une forte hausse de la demande d'alcool hydraté sur le marché interne. Du côté du marché externe, le protocole de Kyoto a conduit de nombreux pays développés à établir des objectifs de mélange d'éthanol anhydre à l'essence, lequel a été importé de façon croissante du Brésil, jusqu'à la crise de 2008-2009.

C'est alors qu'est apparue l'impérieuse nécessité d'accroître les capacités de stockage d'éthanol au Brésil. Cette nécessité du stockage a été revendiquée par Bressan Filho, fonctionnaire de la Compagnie Nationale d'Approvisionnement (CONAB)¹⁰². Le Ministère de l'Agriculture a suivi et a décidé en 2010 de former un grand stock régulateur d'éthanol afin de limiter la volatilité des prix. Le financement sera mis à disposition par le BNDES à hauteur de 2,5 milliards de BRL (IPEA, 2010, p. 10)

Avec la suppression de la Part ou quota de Prix Spécifique (PPE) prélevé sur les carburants dérivés de pétrole, depuis 2002, la subvention à la production de canne-à-sucre au Nord-Est est renouvelée chaque année par des Mesures Provisoires et des Arrêtés Interministériels. Les producteurs de l'État de Pernambouc exercent un leadership dans cette revendication. La subvention est octroyée par la CONAB dans la limite de 10 000 tonnes par producteurs (Chambre sectorielle de la canne-à-sucre de Pernambouc, 2010). Elle ne concerne donc pas uniquement les micro-producteurs de canne-à-sucre puisqu'une telle production requiert de 150 à 200 hectares de plantations. Chez les oligarques, barons du sucre du Nord-Est, la répartition familiale du foncier et d'autres arrangements doivent permettre d'obtenir la subvention sur une large part des territoires des municipalités. La subvention aux petits producteurs de canne-à-sucre du Nord-Est reste aux mains du Syndicat des planteurs de canne-à-sucre, intermédiaire d'avec la CONAB.

3) Normes environnementales, normes foncières et renouveau de l'« organisation territoriale »

En 2004, un Décret du Sénat Fédéral crée un Groupe de Travail interministériel qui a pour but d'analyser la situation socio-économique du secteur sucre-alcool de la Région Nord-Est et de proposer des mesures pour sa restructuration productive et pour la soutenabilité économique de la population locale impliquée dans la production de canne-à-sucre (MAPA, 2009). Ce thème de la restructuration productive de la filière réapparaît périodiquement.¹⁰³ Le délai établi pour ce Groupe de Travail Interministériel est prorogé par Décret du Sénat en septembre 2005.

¹⁰² Cette entreprise publique, on le rappelle, est en charge de la gestion de la politique de prix garantis et de celle de stockage des produits agricoles. Elle a également pour mission depuis le début des années 2000 de suivre les productions de la filière sucre-éthanol-énergie.

¹⁰³ Il s'agissait du GERAN (Groupe Spécial de Rationalisation de l'Agroindustrie sucrière du Nord-Est) dans les années 1970 (Wanderley, 1979), des programmes de développement de la SUDENE (Surintendance du Développement du Nord-Est) au cours des années 1990, comme on l'a mentionné dans la section précédente.

En 2008, la subvention économique aux producteurs de canne-à-sucre produite et destinée à l'élaboration de sucre et d'alcool dans la région Nord-Est est renouvelée pour la récolte 2008-2009. Les conditions de paiement sont établies par l'Arrêté Interministériel n° 217. Il faut noter que l'existence du quota préférentiel destiné au marché nord-américain, extrêmement marginal en termes de volume et vestige des événements cubains et de l'agitation sociale au Nord-Est du Brésil à la fin des années 1950, entretient la proximité des producteurs du Nord-Est avec les grandes banques de New York pour le financement de la production.

Les règles de financement de la filière ont été modifiées avec la promulgation du zonage agro-écologique de la canne-à-sucre en 2009. Seules les zones les plus aptes à la production de canne-à-sucre peuvent faire l'objet de financements à taux bonifiés du BNDES.

Le Protocole de Kyoto et la convention cadre des Nations-Unies sur le changement climatique sont promulgués en mai 2005 par décret du Sénat. Cela ouvre la voie à une volonté de modifications profonde des pratiques agricoles et agro-industrielles du sous-secteur sucre-énergie, la pratique du brûlis étant particulièrement intensive en émissions de CO².

L'application de cette législation avance particulièrement rapidement dans l'État de São Paulo, et explique, au moins partiellement, avec la promulgation du zonage agro-écologique de la canne-à-sucre en 2009, la progression très rapide de la coupe et de la récolte mécanisée.

En résumé, les règles de gouvernance de la filière sucre-énergie se caractérisent, depuis l'arrivée du Parti des Travailleurs à la tête de l'Exécutif fédéral, par une opacité accrue de la renégociation des dettes accumulées, une stratégie de croissance avec épargne externe et des financements à taux bonifiés produisant une crise liée aux surcapacités de production, ainsi que par une baisse des taxes sur les véhicules *flex-fuel*. L'évolution des dispositifs institutionnels, sans modifications majeures des règles, se fonde sur un soutien massif à la filière sucre-énergie dans la première décennie de 2000 et sous les gouvernements Lula. Ce soutien s'est principalement appuyé sur une politique généreuse de crédit et une politique commerciale offensive au niveau international. Les arguments relatifs au développement durable et à l'équité dans la justification des règles de gouvernance et de la régulation du commerce international posent la question du rapport gouvernance / gouvernementalité / gouvernement économique du secteur que recèle sa régulation.

Propos conclusifs :

L'internalisation par les gouvernements successifs, et leurs agences et organes de régulation sectorielle, des demandes de libéralisation de l'accès aux marchés agricoles externes émises par les intérêts organisés du capitalisme agraire et agro-industriel, et la suspension des taxes et impôts à l'exportation, ont produit de nouvelles opportunités pour les producteurs de produits agricoles et agro-industriels exportables. En parallèle, les privilèges concédés au niveau du régime de crédit sont reconduits par le canal de la renégociation permanente des dettes rurales, lesquels pèsent sur le Trésor et sur le niveau de fixation du taux d'intérêt. En revanche, les politiques de garantie des prix agricoles sont devenues plus concurrentielles. Depuis l'instauration d'un régime de change flottant, et dans un contexte de hausse des prix des *commodities*, l'absence de taxation des exportations de produits de base tend à renforcer la dynamique de valorisation de la monnaie nationale.

Au niveau de la filière sucre-énergie, la lecture de l'évolution des règles de gouvernance révèle également des inerties institutionnelles dans le processus de dérégulation/re-régulation, et le maintien de privilèges, liés à des objectifs stratégiques, notamment en ce qui concerne la politique territoriale qui demeure contrainte par une forme de clientélisme manifestant la dépendance du pouvoir central vis-à-vis des pouvoirs locaux. La thèse de l'insulation des décideurs politiques et de la bureaucratie doit être relativisée.

Cette gouvernance des acteurs influe sur la nature et la hiérarchisation des formes institutionnelles au niveau macroéconomique et macro-social. Nous avons souligné au chapitre 3 que la forme libérale de l'insertion internationale de l'économie brésilienne domine, accompagnée d'un régime monétaro-financier largement favorable aux créanciers, au premier chef, ceux de la dette publique. L'empreinte des intérêts du patronat du capitalisme agraire et agro-industriel est une variable décisive de l'insertion internationale. Celle-ci se concrétise pour les intérêts agraires par l'abolition des taxes aux exportations et leur influence sur le régime monétaro-financier se manifeste dans l'accès privilégié au crédit et le maintien d'une tradition de laxisme vis-à-vis des défauts de paiement. C'est là une configuration institutionnelle du secteur qui participe à la conformation d'un régime d'accumulation financiarisé, fondé sur le haut niveau des taux d'intérêt, tel que le caractérise Bruno (2008a). Ce lien entre gouvernance des acteurs et mode de régulation pose la question du modèle de développement référent, fondement cognitif d'un gouvernement économique de l'action collective. Le renforcement des liens entre secteurs agraires et financiers, sans remise en cause des privilèges dans les processus

de restructuration des dettes, est un élément important de la reproduction du pouvoir des capitaux agraire et agro-industriel. L'extension limitée d'une régulation par la concurrence et sa déclinaison différenciée selon les secteurs soulève donc la question du jeu politique des intérêts et des groupes sociaux, au-delà des diagnostics en termes de failles de marché et de gouvernement.

La stabilisation des règles de gouvernance de la filière sucre-énergie intervient alors que le mode de régulation au niveau national est réaménagé à la marge de 1999 à 2002. La formation des règles qui encadrent le fonctionnement économique de la filière sont alors orientées de façon croissante par le paradigme du développement durable, socialement et écologiquement, comme condition de consolidation de la légitimité démocratique et comme moyen de saper les arguments de dumping dans les négociations commerciales internationales qui deviennent plus acérées. Les incertitudes à ce niveau, ainsi que celles relatives à la place du sous-produit éthanol dans la matrice énergétique nationale ne permettent donc pas de supposer que la configuration institutionnelle de la filière soit effectivement consolidée. Ces incertitudes institutionnelles peuvent être caractérisées plus finement à travers l'étude du jeu des acteurs, que l'on entreprend dans le chapitre suivant. Cette étude s'appuie sur le concept de gouvernement dont l'existence pratique engage les mécanismes de **reproduction du pouvoir** au regard de **l'évolution du Parti des Travailleurs quant à son programme autrefois ouvertement anti-libéral**.

Chapitre 7 :

Le gouvernement sectoriel : la formation et la recomposition des acteurs collectifs

Les intérêts collectifs se réorganisent et la configuration d'ensemble de ces intérêts collectifs, héritée de l'époque du « national-développementisme », va être profondément bouleversée sous la pression des mouvements sociaux qui ré-émergent à partir de la fin des années 1970 et entraîneront l'affaiblissement du régime autoritaire et le retour graduel de la démocratie. La conquête progressive de la liberté d'association va s'avérer fondamentale. La redéfinition de l'action collective qui en résulte engage une analyse de l'interaction entre action publique et intérêts collectifs que permet d'éclairer le concept de gouvernement économique, tel qu'il a été défini plus haut. Ce vaste changement sociétal se déploie sur diverses échelles territoriales et il s'opère tant au niveau de la régulation nationale que conformément les politiques publiques menées par le pouvoir fédéral qu'au travers de régulations sectorielles. Ce chapitre s'attache à cerner la formation et la recomposition des acteurs collectifs du capitalisme agraire brésilien, plus particulièrement des agro-industries, d'une part, et de la filière sucre-énergie, d'autre part. Il met en évidence l'organisation de champs politiques structurés en sphères (Bourdieu, 1980 ; Théret, 1992a) et ses implications sur la représentation des intérêts et les pratiques politiques. Il analyse ainsi le rôle de l'État en précisant comment des politiques publiques sectorielles sont conçues et mises en œuvre dans un jeu organisationnel par lequel s'élabore et se réélabore les stratégies des organisations professionnelles de représentation, des mouvements sociaux¹⁰⁴, et des agences de l'État.

Les intérêts s'organisent et se réorganisent dans la période de redémocratisation, ce qui impliquera essentiellement, mais pas exclusivement, des processus « de bas en haut ». On montre que la décision de politique économique passe par cette organisation des intérêts économiques. L'analyse se focalise donc sur l'implication de l'État dans la transformation de l'acteur capitaliste du secteur agraire et de la filière sucre-énergie au cours des années 1990-2010, ce dont dépendait l'obtention d'un excédent commercial. Ainsi, la thèse du *rent-seeking* apparaît réductrice et l'hypothèse d'une collusion entre

¹⁰⁴ Un mouvement social est une entreprise collective cherchant à modifier l'ordre social. Il ne se réduit pas à une organisation politique ou sociale (parti, syndicat...). (Piriou, 2003). La société « post-industrielle » voit l'émergence de nouveaux mouvements sociaux (Touraine, *Production de la société*, 1973). Voir aussi Neveu E. (2005). Deux mouvements sociaux retiennent particulièrement l'attention de notre étude : le mouvement dit « ruraliste » et les mouvements des paysans et travailleurs sans terres. Le premier pénètre au Congrès National puis progresse au sein du pouvoir exécutif fédéral. Le second, faiblement institutionnalisé initialement, pénètre l'exécutif avec l'arrivée du Parti des Travailleurs à sa tête.

acteurs politiques et acteurs économiques doit lui être substituée. La dimension organisationnelle de l'économie agro-industrielle et de la filière sucre-énergie a été transformée, et c'est là un élément important à prendre en compte dans l'évolution des formes institutionnelles du mode de régulation national. La filière sucre-énergie constitue un cas d'école du poids politique du secteur agro-exportateur dans l'évolution du mode de développement, ce que signalait notamment au chapitre précédent les programmes et règles de régulation et de gouvernance sectorielles, et le soutien marqué de la Banque Centrale et du Trésor.

On commence par préciser le contexte de ce changement du gouvernement du secteur agro-industriel dans son ensemble en rappelant le rôle fondamental des mouvements sociaux dans l'accélération du processus de démocratisation politique de la société brésilienne. Le retour de la question agraire, dont se saisit le gouvernement produit une multiplication des conflits entre les acteurs collectifs qui représentent les intérêts du capitalisme agraire (Mendonça, 2010 ; Bruno R., 2009). Les jeux organisationnels entre acteurs publics et privés produisent de nouvelles formes de représentation, au Congrès notamment (Front Large de l'Agropastoralisme Brésilien), et aboutissent à une relative recentralisation du pouvoir de représentation des intérêts agro-industriels (Mendonça, 2005). Ce processus de multiplication puis de centralisation des acteurs collectifs est nettement moins marqué dans la représentation des intérêts des travailleurs ruraux. Le syndicalisme des travailleurs ruraux connaît une profonde crise et s'adapte plus lentement aux formes de représentation et d'action organisationnelles en réseaux. Les nouveaux mouvements sociaux n'obtiennent pas de statut public de représentation, favorisant les échanges clientélistes et leur cooptation, voire leur compromission. Le maintien des privilèges exorbitants et de l'affectation de ressources publiques à la filière sucre-énergie a différé l'irruption des conflits entre les organisations de représentation des intérêts patronaux. Ce maintien a cependant rendu plus difficile la constitution d'un acteur collectif en faveur de la libéralisation, élément structurant du mode de développement adopté au cours des années 1990, et donc le gouvernement économique de l'action collective. La complexité de l'évolution des règles de gouvernance de la filière dans le processus de libéralisation s'explique par cette résistance.

Au cours du premier mandat du Président Lula, l'architecture institutionnelle de la filière sucre-énergie est, pour l'essentiel, stabilisée. Des forums de concertation et de formulation des politiques sectorielles sont alors ouverts, ce qui conduit la littérature à s'interroger sur l'émergence d'un néo-corporatisme dans l'*agrobusiness* brésilien (Ortega, 2005 ; Romano, 2009) et dans la filière sucre-énergie (Shikida *et alii.*, 2004 ; Mello et Paulillo, 2005). La quasi-éviction des représentants des travailleurs et la dispersion territoriale de la représentation des capitalistes agraires suggèrent plutôt l'hypothèse d'un pluralisme restreint. La multiplicité des arènes de concertation et de négociation

favorise les lectures en termes de réseaux de politique publique et de réseaux de pouvoir. La volonté du gouvernement Lula de mettre sur pied une nouvelle politique de l'alcool le conduit à la recherche d'appuis politiques, ce qui explique les effets erratiques des mesures qui en résultent. Si l'éthanol carburant demeure un produit stratégique à long terme, les privilèges octroyés à ses producteurs dans la cadre du Programme National de l'Alcool apparaissaient néanmoins illégitimes. Les déboires à partir de 2008 d'une stratégie réunissant décideurs publics et acteurs privés sur l'objectif d'obtention d'excédents commerciaux et de construction d'un marché international de l'éthanol remettent en question le référentiel de la politique sectorielle, hérité du processus de libéralisation. Les seuls instruments de la réserve de marché pour l'alcool anhydre et de la subvention à l'éthanol hydraté ne garantissent pas une expansion régulière de ce produit dans le contexte international - de crise économique - et national de contention des prix des carburants à des fins de contrôle de l'inflation. Pour comprendre cette évolution, il convient de revenir sur les jeux organisationnels et le gouvernement – économique et politique – de l'action collective du capitalisme agraire et des agro-industries, tel qu'on l'a défini dans le chapitre 4, à partir du processus de redémocratisation de la société brésilienne.

Ce chapitre est composé de deux sections :

La première étudie les formes organisationnelles prises par l'action politique des groupes du patronat agraire et agro-industriel. Celles-ci se restructurent face à la menace d'une réforme agraire et conduisent à la formation d'acteurs collectifs pro-libéralisation alors que se délite la foi en l'ancien modèle de développement. Cette libéralisation est limitée par le gouvernement, la réorientation des instruments de la politique agricole pour favoriser les forces du marché étant progressive. Le libéralisme est tempéré, notamment par le soutien au maintien d'une hybridation des formes de représentation politique des intérêts économiques. Les intérêts agraires, adaptés à l'action en réseaux, après avoir investi le Congrès, gagnent de l'influence sur le pouvoir exécutif.

La deuxième section étudie l'évolution du rôle de l'État et la redéfinition de l'acteur collectif de la filière sucre-énergie au travers du processus de libéralisation de cette agro-industrie. On précise les nouvelles formes de représentation des intérêts des élites agro-industrielles de la filière et leur alliance stratégique avec le gouvernement Lula en matière d'action internationale.

A. Les formes organisationnelles de représentation du patronat agro-industriel et des travailleurs ruraux à partir de la démocratisation

L'évolution des formes organisationnelles de représentation et la reproduction du pouvoir du patronat capitaliste rural soulève les questions de la structuration et de l'organisation d'un champ politique et des pratiques politiques des acteurs. Notre analyse souligne le processus de formation d'une action collective et d'acteurs collectifs pro-libéralisation, dans un contexte de démocratisation politique. Elle révèle qu'au cours de ce processus, il a été nécessaire de contenir les principaux adversaires, par des politiques sociales et foncières assistantielles et résiduelles destinées à la pacification sociale. Le clientélisme dans les relations qui s'établissent entre les différents groupes sociaux et tous les secteurs de l'État se renouvelle. Le gouvernement du Parti des Travailleurs, à partir de 2003, a fortement participé à la pacification du Mouvement des Travailleurs Sans Terres (MST) créé en 1984, voire à son intégration politique, par cooptation. La période 1990-2010 voit également la consolidation d'une « *bancada ruralista* »¹⁰⁵ au Congrès National.

On commence par présenter le processus de réorganisation des intérêts des groupes patronaux et propriétaires du monde rural brésilien. On aborde ensuite ces processus pour les travailleurs agricoles et ruraux. On s'interroge enfin sur l'émergence d'une configuration néo-corporatiste des relations État/société et de l'organisation de la représentation des intérêts et des groupes sociaux dans l'espace public, notamment à partir du début des années 2000.

1) Démocratisation et renouvellement de l'organisation de la représentation des capitalistes agraires et des agro-industries

Le modèle corporatiste a été adopté tardivement par l'Agriculture, qui n'a formé ses entités régionales et nationales que dans les années 1950. Dans toute la période du système corporatiste (1931-1954), la Société Nationale de l'Agriculture (SNA) et la Société Rurale Brésilienne (SRB), associations de caractère privé créées respectivement en 1897 et en 1919, continuèrent à agir sur la scène politique, aux côtés des entités dites officielles du système corporatiste d'État. (Leopoldi, 2000, p. 298). Ainsi le système de représentation des intérêts agraires a connu, comme celui de l'industrie, un modèle

¹⁰⁵ Au Brésil, une « *bancada* » désigne à la Chambre des Députés ou au Sénat Fédéral, la représentation d'un Parti ou d'un État. La « *bancada ruralista* » est un rassemblement inter-parti thématique au Congrès Fédéral de représentants auto-déclarés des intérêts « ruralistes ».

hybride de représentation des intérêts à partir de 1955, à la suite du suicide de G. Vargas. Dans ce modèle hybride coexistent de manière complémentaire, deux systèmes associatifs : le *système corporatiste* et de nouvelles associations de caractère privé, également appelées *associations parallèles*. On revient sur la caractérisation du corporatisme en fin de section (p. 292).

La Confédération Rurale Brésilienne (CRB), créée en 1928, ne devient une organisation du système corporatiste qu'en 1951. Le départ des métayers et des fermiers avec la création de la Confédération des Travailleurs dans l'Agriculture (CONTAG), en 1963, signe l'extinction de la Confédération Rurale Brésilienne. La Confédération Nationale de l'Agriculture (CNA), créée en 1964, lui succède. La CNA demeure l'organisation officielle, formelle-légale, de représentation des intérêts agraires jusqu'à aujourd'hui. En effet, la Constitution de 1988, si elle restaure la liberté syndicale, maintient par ailleurs le caractère obligatoire de la contribution syndicale (auprès des organisations syndicales du système corporatiste) et ainsi la structure formelle de représentation. (Ortega, 2005, p. 70). Durant la période militaire, selon un technicien de la CNA interviewé par Hidalgo da Silva (1992 apud Ortega, 2005, p. 70), l'entité serait devenue une sorte d'extension bureaucratique du régime militaire, distante des transformations en cours dans le secteur agricole brésilien en conséquence du processus de modernisation. Le vide de représentation entre la CNA et sa base sociale a été occupé par de nouvelles associations de nature civile, développées principalement dans des secteurs déterminés qui ne reconnaissaient pas celle-là comme la représentante exclusive d'un secteur de plus en plus différencié.

Dans la transition démocratique, de 1979 à 1988, la représentation des intérêts agraires évolue. Ortega (2005, p. 71) observe, avec la fin du régime militaire en 1984, le retour d'une lutte forte pour la présidence de la CNA. Cette organisation était alors incapable de répondre aux demandes collectives des agriculteurs, qui étaient de plus en plus différenciés économiquement et socialement. Cette incapacité devint plus nette avec l'apparition de nouvelles questions dans l'agenda des producteurs et des propriétaires ruraux. Le processus de redémocratisation, dans un contexte de crise économique et d'effondrement du Système National de Crédit Rural aggrava les relations de la CNA avec le gouvernement et ébranla la représentativité de l'association face à ses membres. Au-delà de la crise interne quant à la représentation unitaire des intérêts agraires, de nouvelles formes d'articulation et de coordination entre État et groupes d'intérêt issus des « complexes agro-industriels »¹⁰⁶ se consolidèrent dans les années 1970. L'organisation sectorisée des agriculteurs, et leur accès sous cette

¹⁰⁶ La notion de « complexe agro-industriel » caractérise l'industrialisation de l'agriculture et la mise en place de l'industrie pour l'agriculture, de la section productive fournisseur de machines et d'intrants pour l'agriculture (Graziano da Silva, 1996 : 24 ; Müller, 1989).

forme aux structures décisionnaires, bien qu'informel, a fait émerger et a consolidé des organisations spécialisées par produits. Ce caractère non-formel des relations entre groupes sociaux et décideurs publics est une caractéristique essentielle du clientélisme. Si la représentation formelle-légale de l'agriculture brésilienne ne faisait pas sens pour les segments les plus dynamiques des complexes agro-industriels, celle-ci n'était pas pour autant remise en cause dès lors que l'interlocution informelle - l'accès direct aux pouvoirs décisionnaires de l'État – leur était garantie, et que la politique agraire leur était favorable. Mais les crises économiques et sociales des années 1980 approfondirent les tensions sociales et renforcèrent le mouvement en faveur de la réforme agraire.

Pour Dufumier (2004), l'apparition du Mouvement des Travailleurs sans Terres (MST, *Movimento dos Trabalhadores sem Terra*) en 1984, quelques mois avant l'avènement de la « Nouvelle République », cristallise le retour sur le devant de la scène politique de la question agraire. Il s'agit d'une question passionnelle dans la société brésilienne, marquée par une distribution extrêmement inégalitaire du foncier. Selon Mendonça (2010), dans le contexte politique de démocratisation incertaine, le nouveau « bloc au pouvoir » en cours de constitution se trouve, en 1985-1986 face à une pression populaire pour un projet démocratisant, et doit entreprendre des initiatives réformatrices, afin de capitaliser prestige et légitimité. Le Premier Plan National de Réforme Agraire (PNRA) fait partie de ce nouveau contexte. (Mendonça, 2010, p. 54).¹⁰⁷ Il est promulgué par le premier gouvernement civil en mai 1985. Il vise à contenir la violence qui s'étendait dans les campagnes, à mesure que la capacité d'organisation et de mobilisation des populations rurales et employées dans l'agriculture augmentait à nouveau du fait du retour *de facto* de la **liberté d'association**. Les luttes politiques et la gestion de conflits aiguisés sont donc devenues une source d'incertitudes quant aux évolutions de la configuration institutionnelle du mode de régulation.

Le PNRA n'avait rien de révolutionnaire et visait au respect d'un aspect fondamental du Statut de la Terre (*Estatuto da Terra*) promulgué en 1963 : la préoccupation de neutraliser certains secteurs des grands propriétaires au moyen de la pénalisation de la propriété spéculative, en expropriant ce qui serait redéfini comme « terres improductives ».¹⁰⁸ La Nouvelle République, qui apparaît avec la fin

¹⁰⁷ Le Plan Cruzado également, lequel signait la résignation des intérêts industriels à l'abandon de la poursuite du projet développementaliste, on l'a vu au chapitre 1.

¹⁰⁸ Cette propriété ou plutôt cette appropriation spéculative de la terre au Brésil a été fortement accrue à partir du milieu des années 1970, période durant laquelle les taux d'inflation augmentent, le foncier constituant alors un actif refuge. La plupart de grandes entreprises brésiliennes et étrangères opérant au Brésil, ainsi que de larges secteurs de la haute bourgeoisie brésilienne deviennent à l'époque du Second Plan National de Développement de grands propriétaires fonciers. Pour les segments les plus traditionnels de l'élite brésilienne, les vieilles oligarchies agraires, la propriété foncière représentait et représente encore une force politique, puisqu'elle s'attache les populations y résidant (Ianni, 1984 ; Buarque de Holanda, 1936)

de la dictature militaire¹⁰⁹, crée le Ministère de la Réforme et du Développement Agraire, auquel se subordonne l'Institut National de Colonisation et de Réforme Agraire (INCRA, *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria*).¹¹⁰ Le nouveau Ministère est en charge de l'ébauche de la proposition du PNRA. Le rejet de cette proposition par les grands propriétaires fonciers (« latifundistes ») et les agro-industriels, tient au mode de divulgation de la proposition du PNRA et à son contenu. La proposition a été présentée en décembre 1984 lors d'un congrès syndical, le IV^e Congrès National des Travailleurs Ruraux réalisé par la Confédération des Travailleurs Agricoles (CONTAG). En matière de contenu, apparaît la figure juridique de l'« expropriation pour intérêt social ». L'indemnisation serait réalisée par le moyen de titres de la dette agraire, avec pour facteur aggravant que cette indemnisation serait faite sur la base de la valeur déclarée pour le recouvrement de l'impôt territorial rural (ITR, *Imposto Territorial Rural*), révélant une conception de l'expropriation pénalisante pour les propriétaires fonciers, cette valeur étant logiquement sous-déclarée. L'objectif proclamé était d'installer en quinze ans 7 des 10,5 millions de travailleurs ruraux sans terres, les autres seraient employés dans le secteur capitaliste de l'agriculture. Se révèle ici une conception de la politique agraire proche de celle adoptée en France sous la III^e République quant au rôle de la petite propriété foncière en agriculture, comme moyen d'atténuer les effets du capitalisme dans un contexte de faible institutionnalisation des rapports de travail (Jobert et Muller, 1987). De tels objectifs s'affrontent aux structures longues du régime foncier brésilien.¹¹¹ La participation des entités de représentation des travailleurs dans toutes les phases du processus était également prévue.

La réaction des segments agraires au PNRA a été forte, au point qu'une nouvelle entité patronale émerge, l'Union Démocratique Rurale (UDR, *União Democrática Rural*), démontrant le pouvoir des intérêts liés à la propriété rurale. Cette organisation apparaît pour contester la représentativité politique des autres organisations du patronat rural. Face au risque de réforme de la structure foncière, les propriétaires ruraux exigent des organisations de représentations officielles une réponse plus incisive et voient l'importance d'une réorganisation des intérêts dans une entité de représentation forte

¹⁰⁹ Les premières élections libres du Président de la République depuis 1964, au suffrage indirect, en 1985, sont généralement retenues comme la marque du début de la Nouvelle République.

¹¹⁰ L'Institut National de Colonisation et de Réforme Agraire est une autarcie fédérale de l'Administration Publique créée en 1970 avec pour mission de réaliser la réforme agraire, de tenir le cadastre national des propriétés rurales et d'administrer les terres publiques de l'Union. Il a surtout participé de la logique de colonisation et d'expansion de la frontière agricole, laquelle dominait la conception de la réforme agraire de l'époque, résumée par l'expression « que les hommes sans terres aillent sur les terres sans hommes ».

¹¹¹ Ce régime trouve ses origines dans le système de la *sesmaria* au Portugal lors de la *Reconquista*. L'agro-industrie de la canne-à-sucre est au fondement de l'exploitation économique du sol au Brésil. (Becker, 1999). Freyre (1974, p. 525) définit les *sesmarias* comme « dons de terres aux colonisateurs ». Il s'agit de lots de terre que le roi du Portugal cédait pour la culture.

face aux forces réformistes. La transformation de la représentation des intérêts du patronat agraire était nécessaire, étant donnée la faiblesse et l'anachronisme de la CNA. L'UDR réunit initialement les grands propriétaires ruraux et éleveurs non modernisés des Régions Nord et Centre-Ouest, et élargit rapidement le nombre de ses associés. Ses modes d'action combinent actions violentes et manifestations de masse. (Ortega, 2005, p. 74). L'UDR peut être considérée comme une « organisation de mobilisation », formée dans une conjoncture politique de crise et de transition politique, exigeant une action spécifique.

Pour Graziano da Silva (Silva, 1992 apud Mendonça, 2010), l'ensemble des associations (*agremiações*) du monde rural et agricole se sont polarisées autour de l'UDR et de l'Organisation des Coopératives Brésiliennes (OCB, *Organização das Cooperativas Brasileiras*), chacune cherchant à imposer une nouvelle domination voire une nouvelle hégémonie au secteur. Seule la Société Nationale de l'Agriculture (SNA), basée à Rio de Janeiro, fait exception à cette polarisation exacerbée. Au final, le patronat va converger, en 1986, vers la solution de constitution d'un front en réaction à l'UDR : le Front Ample de l'Agropastoralisme Brésilien (FAAB : *Frente Ampla da Agropecuária Brasileira*). La création du FAAB, front unitaire composé des organisations agraires patronales (CNA, SNA et SRB, Société Rurale Brésilienne, basée à São Paulo) et de l'Organisation des Coopératives Brésiliennes (OCB), correspond à une récupération de l'importance des organisations agraires plus traditionnelles. L'UDR en a été exclue, et la Confédération des Travailleurs de l'Agriculture (CONTAG) n'a pas honoré l'invitation d'intégrer le front, **invitation** pourtant **soutenue par le gouvernement** dans sa confrontation au radicalisme de l'UDR et afin de donner de nouvelles orientations à la réforme agraire. La CONTAG était à l'époque, à l'instar de la CNA, dans un processus de renouement avec ses bases. Dans ce contexte de Congrès Constituant, les organisations agraires à vocation généraliste et unitaire reprennent de la vigueur. La présidence de la CNA redevient l'objet d'élections concurrentielles. Peu de changements interviennent dans les autres grandes organisations de la FAAB.

Selon Lopes et al. (2005), la FAAB, élue à la veille de la Constituante marque l'ascension du pouvoir agricole organisé au Brésil. Ce front unitaire visait à contrecarrer le pouvoir des ministères du champ économique afin de faire approuver une Loi Agricole et une Loi du Coopérativisme. Elle fait élire 47 députés fédéraux et est à la base de la future « *bancada ruralista* » - un regroupement inter-parti thématique.¹¹² Elle cherche à inscrire dans la Constitution que la compétence de la gestion de la

¹¹² Au Brésil, une « *bancada* » désigne à la Chambre des Députés ou au Sénat Fédéral, la représentation d'un Parti ou d'un

politique agricole passe au Congrès. Les nombreux amendements et les veto de l'Exécutif ont fortement limité le retrait de l'État des marchés agricoles, lequel eut résulté de cette tentative de transfert des compétences au Congrès. (Lopes et al., 2005, p. 65-66). Les politiques de substitution d'importations auraient distordu le système de prix, selon les intérêts agricoles, et en accord avec les diagnostics des institutions créditrices internationales (FMI, Banque Mondiale), produisant un transfert massif de revenu de l'agriculture vers les autres secteurs. Ce type de transfert est reconnu depuis Cantillon, Quesnay et Ricardo comme une condition de l'accumulation du capital – industriel – et du développement économique (Assidon, 2000, p. 15). Durant la période du modèle national-développementaliste de substitution des importations, l'agriculture, et notamment les segments des oléagineux, des fibres, des céréales et des grains, ont eu une participation très limitée dans le processus de décision de la politique de commerce extérieur des produits agricoles. La concentration du pouvoir de décision de la politique agricole hors du Congrès, dans un processus administratif et fermé, et non pas législatif et ouvert, aurait contribué à cette situation. L'élection de « nouveaux » dirigeants de l'intérêt agricole organisé commença à changer ce cadre. D'un autre côté, le rôle du Ministère de l'Agriculture a été important dans le fait d'assumer le leadership du processus de réforme de la politique agricole. (Lopes et al., 2005, p. 68). Cette combinaison de forces a changé la base de la politique sectorielle. Les groupes d'intérêts, appuyés par le ministère, en vinrent à avoir un rôle de pression sur les décisions qui libéreront les marchés agricoles de l'intervention du gouvernement. Le Front Ample de l'Agropastoralisme Brésilien représente donc une grande nouveauté car il n'existait pas jusqu'alors de groupe d'intérêt de l'agriculture comme secteur. Cette absence aurait tenu selon les auteurs au coût élevé d'association des producteurs, ainsi qu'au fait que les organes de classe, avant 1985, avaient été cooptés par le système de crédit rural (Lopes et alii., 2005, p. 68).

En mars 1988, l'UDR dirige le puissant lobby parmi les parlementaires pour l'approbation du texte présenté par le « grand centre » (« *Centrão* »)¹¹³, en comptant cette fois avec l'appui d'organisations jusqu'alors rivales : SRB, CNA et OCB. Dans la Constitution de 1988, l'UDR réussit à faire valoir son point de vue quant à la sauvegarde des terres productives, qui assument des « fonctions sociales » : « *La Constitution de 1988 ne fit donc que renforcer le principe de propriété privée et limita les conditions de l'expropriation aux seules terres « sous-exploitées » ; elle fit de l'impôt foncier rural (ITR, Imposto Territorial Rural) le principal instrument des changements à promouvoir dans l'usage et la possession des terres agricoles* » (Cardozo Araiejo et Couto, 1996 apud Dufumier, 2004)

État.

¹¹³ Le « Centro Democrático », connu sous le nom de « *Centrão* » réunit le PMDB (Parti du Mouvement Démocratique Brésilien), le PFL (Parti du Front Libéral), le PTB (Parti Travailleuse Brésilien) et le PDS (Parti Démocratique Social). Il représente les segments conservateurs de la société brésilienne et influe de manière décisive sur les travaux de la constituante, notamment sur la question agraire.

La CNA s'impose comme représentante des grands producteurs ruraux, position qu'elle fait inscrire dans la Constitution brésilienne. Peu après la promulgation de la Constitution, la direction de l'UDR est ébranlée par l'opposition continue de l'Organisation des Coopératives Brésiliennes (OCB). Ainsi, passé le moment du Congrès Constituant, l'UDR disparaît pratiquement. Ses leaders deviendront néanmoins des membres importants de la « *bancada ruralista* », et l'UDR réapparaîtra au milieu des années 1990. Les préoccupations du patronat rural sont alors, au début des années 1990, relatives aux prix minimums garantis, au crédit, au stockage, au transport, au taux de change. L'OCB prépare les élections de 1990 et la formation d'un Front Parlementaire Coopérativiste. La même année les leaders de l'OCB annoncent la création de l'Institut Supérieur d'Études de l'Agriculture, dont la tâche est d'organiser l'*agrobusiness*, c'est à dire de tous les secteurs impliqués dans l'agropastoralisme, de la production à la consommation, du crédit à la commercialisation (Mendonça, 2010, p. 209). Le chemin du « couronnement de l'hégémonie » (Mendonça, 2005 et 2010) de l'OCB parmi le patronat rural était ouvert. Il intervient avec la création de l'Association Brésilienne d'Agrobusiness (ABAG) en 1993. La création de cette association résulte d'une proposition des dirigeants de l'OCB de créer une nouvelle entité d'un type nouveau, se constituant en coordinatrice de toutes les autres. Elle se justifiait, selon Roberto Rodrigues – dirigeant de l'OCB et qui deviendra Ministre de l'Agriculture du premier mandat de Lula - par la nécessité d'affirmation de l'*agrobusiness* dans le pays. Sa légitimité proviendrait de deux arguments : la certitude de l'existence d'une « nouvelle agriculture » - sur laquelle on reviendra dans la chapitre suivant comme construction discursive et idéologique - et la nécessité urgente de construire des canaux de représentation politique plus efficaces et compatibles avec l'importance économique de cette « nouvelle » agriculture (Mendonça, 2005, p. 22). Dans le premier cas, un travail d'élaboration idéologique était développé qui liait l'ensemble des activités économiques du pays à l'agriculture, « activité principale » ayant appuyé vaillamment l'économie brésilienne en crise depuis les années 1980 et générant une part importante du PIB. Cette nouvelle lecture de l'agriculture, insérée dans la notion d'*agrobusiness* impliquait la création urgente d'une méga association dotée d'un pouvoir politique proportionnel à son importance.

Pour comprendre le succès de l'OCB, il convient d'insister sur son adaptation à la fois au nouveau contexte démocratique, et à la progression des idées libérales au plan économique. Les stratégies d'insertion internationale de l'organisation ont, par ailleurs, correspondu à la réorientation de la conception de la place du Brésil dans l'ordre international, ainsi que l'a analysé Sallum Jr. (2010). Deux demandes sectorielles spécifiques de l'OCB ont été récurrentes depuis le début de la décennie 1970 : l'autogestion et la création d'une banque propre pour fournir le crédit face à la politique économique récessive pratiquée par l'État en pleine crise de ce qui a été appelé le

« miracle économique brésilien » de 1968 à 1973 (Mendonça, 2005, p. 8). L'autogestion concernait en fait la libre commercialisation internationale mais aussi la création d'organismes propres de crédit. Les résultats positifs n'advinrent que dans la conjoncture politique des années 1990, au milieu de la vague « néolibérale », alors qu'au début de la décennie, en plein processus de démontage de l'État brésilien via la privatisation de ses entreprises, la direction de l'OCB voyait une opportunité de consolider son rôle politique, revendiquant que le secteur prenne en charge la gestion de ces entreprises publiques. Une autre revendication assumée par les dirigeants de l'OCB avait trait à sa proposition originale de réforme agraire. Les coopératives étaient considérées comme des instruments de sa réalisation. Cette position à l'égard de la réforme agraire rapprochait l'Organisation des Coopératives de la Société Nationale d'Agriculture. C'est ainsi que le leader de la première, Roberto Rodrigues, fut élu vice-président de la seconde en 1990. Au-delà d'une réorganisation administrative et de gestion interne, l'OCB affirme son pouvoir à l'extérieur. Le premier mouvement est de publiciser la « tendance naturelle » des coopérateurs dans le développement des fonctions de représentation politique, du fait de son apprentissage quotidien des pratiques « démocratiques » et « égalitaires », érigeant ainsi l'organisation comme intermédiaire et médiateur idéal entre groupes agraires dominants, société civile et État. Une autre stratégie a consisté à s'affilier à des organismes internationaux, desquels l'OCB recevra un capital symbolique important qui sera reconvertit en capital politique. Les nominations au Ministère de l'Agriculture seront nombreuses, fortifiant l'organisation et lui assurant un rôle décisif en tant que médiatrice entre groupes agro-industriels et gouvernement fédéral.

Dans ce contexte d'internationalisation de l'action politique du patronat rural brésilien intervient, selon Iglécias, une explosion associativiste. Iglécias (2007) souligne l'importance croissante des associations sectorielles du monde rural dans les années 1990 et 2000, fruit d'innovations importantes dans les modèles de relation entre État et entrepreneur (Iglécias, 2007, p. 82). Les Chambres sectorielles de l'agropastoralisme, créées en 1991 pour assister le Conseil National de Politique Agricole, se sont constituées au fil des ans en un instrument important d'interlocution, de négociation et d'établissement d'actions conjointes entre la bureaucratie d'État et les entrepreneurs de l'agropastoralisme. Si les dites chambres ont été éteintes entre 1996 et 2002 au niveau fédéral, le modèle s'est diffusé au niveau des États fédérés et ces chambres sont le plus souvent restées actives à ce niveau de l'organisation politique territoriale.

La création de l'ABAG a forcé la CNA à une restructuration. La CNA fonctionne avec des commissions nationales qui réunissent les fédérations et la société, c'est à dire des entités qui ne font

pas partie du « système CNA » (Severo et Conchon, 2010), du système corporatiste syndical des entités officielles reconnues par l'État. Ces commissions sont créées en 1996, alors que les Chambres sectorielles sont supprimées, sous l'impulsion du « Docteur Antonio », Président, « pour amener tout le monde à la CNA, afin que les gens travaillent ensemble ». Selon Iglécias (2007, p. 79), le Conseil Supérieur de l'Agriculture et de l'Élevage Brésilien (RuralBrasil), dans le champ d'action de la CNA, est un succédané de la FAAB. Il constitue le principal relais des revendications de l'agriculture patronale au niveau fédéral au travers de la « *bancada ruralista* » pour être entendu de l'exécutif. L'UDR, l'OCB et le SRB l'intègrent, ainsi que cinq autres organisations sectorielles. Le Forum Permanent de Négociations Agricoles Internationales est également dirigé par la CNA. L'OCB et l'ABAG en font partie. La CNA, comme l'ABAG et l'OCB, est affiliée à de nombreuses organisations internationales de l'agro-business.

Il convient de revenir sur la formation et l'action de la « *Bancada Ruralista* ». Selon le travail de l'Institut d'Études Socio-économiques (INESC, 2008 apud Silva, 2010), la « *bancada ruralista* » ne dépassait pas 20 parlementaires dans les législatures allant de 1986 à 1995. Dans la législature suivante (1995-1999), au moins 117 parlementaires sont identifiés comme alignés sur les « ruralistes ». Affaiblis dans les deux législatures suivantes, de 1999 à 2007, leur nombre chute entre 70 et 90 parlementaires. Ils sont 116 dans la législature 2007-2011. Silva note qu'ils représentent alors près du quart de la Chambre des Députés, leur représentation étant bien supérieure à la part des « employeurs agropastoraux » dans la structure sociale brésilienne (environ 10%). L'étude de l'INESC que reprend Silva (2010) montre également un changement dans le mode opératoire du groupe « ruraliste » inter-partis au Parlement Fédéral, bien que son objectif de défense des intérêts des grands propriétaires ruraux soit maintenu.

Selon l'étude de l'INESC : « *Historiquement, depuis la législature 1999-2003, la « bancada ruralista » a développé la stratégie d'occuper tous les espaces politiques possibles. [...] La force du groupe tient à son potentiel pour mobiliser un nombre de parlementaires bien supérieur à ceux qui sont directement impliqués dans le regroupement. Ainsi, sa force est promue par la capacité de mobilisation dont elle dispose auprès des différents partis politiques et des groupements par États fédérés (bancadas estaduais), en plus de sa représentation politique fédérale.[...]*

A partir de la législature 2003-2007, les « ruralistes » ont démontré un fonctionnement plus professionnel, et la « bancada », depuis le premier mandat du gouvernement Lula, a réussi à se stabiliser et à se présenter dans les media comme le regroupement parlementaire le plus important. » (INESC, 2008, p. 12-13 apud Silva, 2010, p. 172).

Depuis 1999, les « ruralistes » détiennent la présidence des Commissions de l'Agriculture des deux

Chambres du Parlement et ont un grand pouvoir d'influence dans la nomination du ministre de l'Agriculture. En 2008, le Ministre de l'Agriculture Reinhold Stephanes est considéré par des journalistes économiques comme opérant comme un bras du groupe de pression au sein de l'Exécutif, complémentaire à l'action parlementaire. Le mode d'action des « ruralistes » décrit par Renata Camargo en 2008 confirme les propos que nous avons recueillis à la CNA en 2010, selon lesquels, en matière de formation des politiques publiques et des relations avec l'exécutif et le législatif, les liens sont jugés étroits, « biens proches », « la relation est directe ». Camargo relate que dans la négociation de la Mesure Provisoire n°432/2008 qui sera convertie en Loi, et qui établit les règles pour une prorogation des dettes rurales, la CNA, par le biais de la « *bancada* », a présenté plus de 76 amendements. Silva (2010) reprend également les travaux de Regina Bruno (2009) sur les réseaux - politiques, d'activités professionnelles, et sociaux - de sociabilité des parlementaires « *ruralistas* » de l'actuelle législature et retient de l'analyse du réseau de sociabilité professionnelle : « *le poids de la charge de professeur (31%) qui a un moment ou à un autre fait partie de la vie des députés ' ruralistas ' [...] Par ailleurs, environ 16% des parlementaires ont travaillé et furent ou sont propriétaires de radios et journaux* » (Bruno, 2009, p. 29).

Les médecins sont également nombreux (22%), tel Ronaldo Caiado, président de l'Union Démocratique Rurale (UDR) et principal porte-parole de la « *bancada ruralista* ». Silva note surtout qu'« *un des traits les plus communs de cet inusité ' réseau de sociabilité professionnelle ' [...] paraît être la flexibilité de déclaration des revenus auprès du fisc. Autrement dit, la facilité d'évasion des revenus reçus ' sans reçu '... Il convient de rappeler que la grande majorité des propriétaires ruraux déclarent leurs revenus comme personne physique, ce qui permet une large marge de compensation des profits obtenus dans d'autres secteurs, dès lors qu'un système de documentation comptable n'est pas exigé, et qu'un livre de caisse écrit suffit. [...] Plus encore, il n'y a pratiquement pas d'impôt sur la propriété rurale au Brésil.* » (Silva, 2010, p. 175).

Nous n'avons pas approfondi cette étude en termes de réseaux de sociabilité, qui est potentiellement féconde pour une lecture des réseaux de politique publique. Cette dernière grille d'analyse semble adaptée à l'étude d'un système de représentation toujours hybride, écartelé entre nouveau semi-corporatisme et clientélisme. Elle n'était pas évidente a priori pour l'étude du gouvernement des acteurs collectifs. Le système hybride de représentation, institutionnalisé par la Constitution de 1988 et qui prend ses formes actuelles dans les années 1990 ne connaîtra pas de modifications majeures dans les années 2000.

2) La réorganisation du syndicalisme des travailleurs ruraux et les nouveaux mouvements sociaux : pacification des luttes et passivation des mouvements sociaux

La CONTAG (Confédération des Travailleurs de l'Agriculture), créée à l'occasion du Statut du Travailleur Rural (*Estatuto do Trabalhador Rural*)¹¹⁴ en 1963, rassemble alors également les fermiers et métayers (*parceiros*), lesquels se dégagent de la Confédération Rurale Brésilienne (CRB) qui devient la Confédération Nationale de l'Agriculture (CNA) (Ortega, 2005, p. 68-69). De la décennie 1960 au milieu des années 1980, la « modernisation conservatrice » de l'agriculture brésilienne a pour expression régulatrice le modèle corporatiste. L'État devenait en même temps répressif des conflits et inducteur et régulateur du processus de modernisation. La pratique syndicale se résume alors bien souvent à l'assistentialisme avec le Fonds d'Assistance au Travailleur Rural (Funrural) (Favareto, 2006, p. 31). L'Église joue un rôle primordial dans la consolidation d'une critique de cette tradition syndicale en formation dans les campagnes brésiliennes. La création de la Commission Pastorale de la Terre (CPT) en 1975 a pour objectif de mettre en lien, de conseiller et de dynamiser ceux qui travaillent en faveur des hommes sans terre et des travailleurs ruraux. Avec l'affaiblissement du régime militaire et du modèle de substitution des importations, les premières grandes grèves éclatent, dans l'industrie automobile de São Paulo, et dans le secteur sucrier de Pernambuco, en 1979 (Linhart, 1980). Dans ce contexte de pression pour la démocratisation et d'amnistie, la liberté d'association reprend progressivement ses droits.

Ricci observe sur la période 1979-1985 une dualité des logiques politiques dans le milieu rural. (Ricci, 1999, p. 40). La CONTAG, organisme officiel, est en crise. Ricci (1999, p. 39) note également qu'il y a eu un processus de reconstruction de l'identité politique de nombreux rassemblements sociaux ruraux au cours des années 1970, en lien direct avec les transformations intervenues dans l'agriculture à cette période, lesquelles ont résulté en l'expulsion des travailleurs ruraux de leurs terres, les subordonnant ainsi à la logique des complexes agro-industriels. La CONTAG n'a pas accompagné cette nouvelle demande sociale. Concentrée sur l'affrontement au gouvernement militaire, elle a renforcé et promu la structure verticale du syndicalisme rural nécessaire à l'unité politique.

Selon Ricci : « *se constituèrent, ainsi, deux logiques politiques dans le milieu rural : une, de la*

¹¹⁴ Les principales règles établies par ce statut sont détaillées dans la thèse de M.N. de Wanderley (1979, p. 209-211). Les attributions des syndicats, les devoirs imposés aux syndicats ruraux et leurs conditions de fonctionnement sont détaillés par le Statut.

CONTAG et des Fédérations par État des Travailleurs dans l'Agriculture (FETAGS, Federações Estaduais de Trabalhadores na Agricultura), qui pariait sur l'unité politique subordonnée à la direction des instances supérieures de la structure syndicale ; et une seconde, de secteurs expropriés de la terre, qui cherchait à réagir de façon viable au processus d'expropriation. » (Ricci, 1999, p. 40)

Cet affrontement de logiques politiques a aiguïté la défense par chaque partie d'un modèle propre d'organisation. Au sein des organisations émergentes de travailleurs ruraux expulsés, soutenus par les organisations confessionnelles, l'idée que la base des syndicats comprenait toute la communauté rurale se renforçait. Cette confrontation de projets organisationnels se dessine entre le troisième et le quatrième congrès de la CONTAG (1979-1984), et elle a, selon Ricci, persisté jusqu'à la fin des années 1990 dans toute rencontre de leaders et dirigeants syndicaux de par le pays. Il s'agissait d'un choc violent entre des conceptions distinctes de représentation politique. La tension se maintenait car les nouveaux mouvements sociaux ruraux visaient des objectifs, mais ne réussissaient pas à générer une nouvelle structure organisationnelle. La CONTAG s'imperméabilisait politiquement et n'absorbait plus les nouvelles demandes. La structure syndicale en place était vue par les dirigeants syndicaux comme une garantie de maintien du pouvoir.

« Dans ces conditions, cela empêchait le dialogue entre les mouvements sociaux et la structure syndicale, de manière que la structure puisse se redéfinir, ou la relation dialogique entre les deux puisse résulter en des avancées organisationnelles et de formulation politique de part et d'autre, ou même dans la constitution de nouvelles formes de représentation syndicale. » (Ricci, 1999, p. 40-41).

La promulgation en 1988 de la nouvelle Constitution Fédérale reconnaissait la liberté syndicale et d'association, tout en maintenant en l'état le système corporatiste. Favareto (2006) précise que la création en 1988 du Département National de Travailleurs Ruraux (DNTR) de la Centrale Unique des Travailleurs (CUT), laquelle donnait plus d'autonomie à ce segment au sein de la Centrale, représentait également le coup le plus osé du nouveau syndicalisme dans sa confrontation avec la structure syndicale officielle. La Centrale Unique des Travailleurs avait été créée en 1983 à São Bernardo do Campo, État de São Paulo, un des centres de l'industrie automobile brésilienne, alors dynamisée par la deuxième phase du Proálcool laquelle favorisait le renouvellement du parc automobile équipé en moteurs exclusivement à alcool (donc hydraté).

La crise qui s'abat sur le monde du travail au tournant des années 1990 apaise une partie des tensions, telles que celles liées à la difficulté de combiner la représentation des segments salariés avec la

représentation des formes non-salariées de travail. Mais d'autres tensions se forment dans le nouveau contexte et des conflits surgissent à partir des tentatives, caractéristiques de cette nouvelle période, de combiner et de solutionner critique sociale et proposition, mobilisation et participation institutionnelle. C'est ainsi une véritable redéfinition du contenu du projet politique qui s'impose au milieu syndical. (Favareto, 2006, p. 28-29).

La signature du Traité d'Asunción en 1991, qui fonde le MERCOSUR, a poussé à des actions politiques de la CONTAG et du Département Rural de la CUT afin de remédier à l'absence de représentation des « petits producteurs » dans les chambres de débats et les groupes de travail qui discutaient de la mise en œuvre du Marché Commun du Sud. En 1994, le mouvement syndical, et notamment la CONTAG, est accepté dans les discussions relatives à la mise en œuvre du Traité. Ses propositions rencontreront progressivement un espace et un écho dans les champs d'action gouvernementaux. Les propositions furent reconnues comme nécessaires, et nombre d'entre elles finirent par être incorporées au Programme de Fortification de l'Agriculture Familiale (PRONAF), créé en juillet 1995. (Navarro, 2010, p. 193-195).

En 1995, la CONTAG s'affilie à la CUT. La CUT s'oriente de manière croissante vers la défense de l'agriculture familiale. La lutte pour la terre, revendication traditionnelle de la CONTAG est investie de manière croissante par le Mouvement des Travailleurs sans Terre, dont l'extension sur tout le territoire national à partir du début des années 1990 se réalise à partir de ses bases de la Région Sud. Dans ce mouvement du syndicalisme rural vers la défense de l'agriculture familiale, et dans le contexte de crise économique et de perte de pouvoir de négociation des syndicats sur le marché du travail, la défense des droits travaillistes par la CONTAG perd également de l'importance. Ainsi, le syndicalisme rural de la CUT connaît un changement de position dans les années 1990, modifiant ses relations avec l'ensemble des mouvements sociaux ruraux, avec une nette prise de distance du nouveau syndicalisme rural en rapport à ses partenaires historiques tels que la gauche catholique représentée par la Commission Pastorale de la Terre (CPT) et ses agents, et avec le MST, et un rapprochement avec le syndicalisme de la CONTAG, jusqu'alors son opposant le plus fervent. (Favareto, 2006, p. 39-40). Le nouveau syndicalisme rural de l'ancien Département Rural de la Centrale Unique des Travailleurs donne naissance en 2005 à la Fédération des Travailleurs de l'Agriculture Familiale (FETRAF). (Navarro, 2010, p. 193). Comme l'explique Navarro, l'« agriculture familiale » est une expression qui découle, au Brésil, d'un épisode spécifique, le MERCOSUL, et des actions politiques qui en résultent.

La reprise d'un programme de réforme agraire sous les mandats du Président Cardoso (1995-2003) stimule l'action politique du Mouvement des Sans Terre et les occupations de propriétés rurales,

lesquelles permettent au mouvement d'indiquer à l'Institut National de Colonisation et de Réforme Agraire (INCRA) les propriétés les plus probablement susceptibles d'être expulsées pour non-respect du critère de « fonction sociale » de la terre. La réaction des propriétaires est souvent violente, et dans les régions de frontière agricole, la répression par les milices privées et les hommes de main prend parfois le caractère de massacres, comme à Eldorado dos Carajás, dans l'État du Para en 1996. Selon Santos (sd), l'élection de Cardoso a fait du MST la pièce centrale de l'opposition. L'arrivée au pouvoir du Parti des Travailleurs marque le début d'un processus de cooptation et de passivation du MST. Le Parti des Travailleurs est intimement lié à la lutte syndicale dans le processus de démocratisation qui conduit à la création de la Centrale Unique des Travailleurs (CUT, *Central Única dos Trabalhadores*) en 1983, et à la lutte pour la terre qui fonda le Mouvement des Travailleurs Sans Terre (MST) en 1984. Ces trois organisations émergent et se consolident autour d'un projet politique élaboré dans le cadre de la lutte pour la fin du régime dictatorial et pour la redémocratisation du pays, le Programme Démocratique et Populaire (PDP, *Programa Democrático Popular*). Une des principales réformes démocratiques défendue par le Parti des Travailleurs (PT) était la réforme agraire. Cependant, on observe une radicale transformation du PT et de son projet politique (Correa, 2013 ; Singer, 2012). Mais plus que coopté, le MST aurait composé avec (et se serait compromis dans) le projet politique de ce gouvernement progressiste. (Correa, 2013, p. 52) Les gouvernements du PT ont selon Correa (2013, p. 56) combiné coercition et consensus, donnant l'impression de stabilité sociale basée sur un contrôle qui exerce la force à l'intérieur des limites acceptables pour l'opinion publique. La coercition conduit à un éloignement des organisations par rapport à l'État, qui en viennent à un mode de relation caractérisé par un conflit ouvert et frontal. D'autre part, le consensus, marqué du gouvernement Lula, représente un risque d'intégration des organisations dans le gouvernement, de manière à ce que les mouvements puissent perdre leur autonomie politique.

Et ces organisations ont bien été intégrées à l'administration fédérale sous Lula, principalement au sein du Ministère du Développement Agraire. Sabourin (2007, p. 67) constate ainsi que dans ce Ministère, le Secrétariat à la Réorganisation Agraire a été confié à la CONTAG, le Secrétariat à l'Agriculture Familiale à la Fédération des Travailleurs de l'Agriculture Familiale (créé en 2005), l'Institut National de Colonisation et de Réforme Agraire (INCRA) au Mouvement des Travailleurs Sans Terre (MST) et le Secrétariat au Développement Territorial aux coopératives d'agriculture familiale. En revanche les ministères de l'Agriculture et de l'Industrie et Commerce et du Développement ont été confiés à de grands propriétaires, agro-exportateurs de canne-à-sucre, de bovins ou de volailles.

Face au retour des mouvements sociaux, une fraction du patronat agricole, par le biais de la constitution

de l'Union Démocratique Rurale, réagit violemment. Le Front Ample de l'Agropastoralisme Brésilien, qui s'oppose à ce radicalisme, est soutenu par le gouvernement fédéral. Ce Front vise par ailleurs à contrer le pouvoir des ministères du champ économique, encore largement sous l'influence des intérêts des industriels bien insérés dans le mode de développement, représentatifs de l'ancien modèle de développement fondé sur l'industrialisation par substitution des importations.

Le gouvernement Sarney (1985-1990) ne permet pas le passage au Congrès de la compétence de la politique agricole, alors que la « *bancada ruralista* » était en train de se constituer et qu'elle revendique un retrait radical de l'État des marchés agricole. C'est notamment le transfert de revenu de l'agriculture vers les autres secteurs qui est mis en cause par les « ruralistes ». L'ouverture des marchés externes réalise les revendications des intérêts des agro-exportateurs. La création de l'ABAG et la restructuration de la CNA prolongent l'hybridation des formes organisationnelles de représentation des intérêts agraires et agro-industriels au niveau national, ce qui favorise des fonctionnements en réseau de l'action politique des intérêts du capitalisme agraire. L'Exécutif fédéral limite son retrait des marchés agricoles et le gouverne avec de nouveaux instruments que l'on a exposé au chapitre précédent. Le mode opératoire du groupe « ruraliste » au Parlement évolue progressivement. A partir de 1999, sa stratégie est de maximiser l'occupation des espaces politiques. Dès 2003, cette stratégie le pousse à se professionnaliser, indiquant la constitution de véritables organisations de *lobbying*.

Les rapports aux régimes foncier et politique sont également sources de fractionnement des organisations de représentation et des mouvements sociaux des travailleurs ruraux. En la matière, la Constitution de 1988 maintient le statu quo : la liberté syndicale est reconnue et le système corporatiste est maintenu. Le conflit latent entre ancien et nouveau syndicalisme s'apaise avec la constitution de groupes de travail sur la question de l'agriculture familiale dans les négociations du MERCOSUR, laissant aux Mouvements des Sans Terre et à la Commission Pastorale de la Terre leurs revendications historiques.

3) L'hypothèse néo-corporatiste dans l'« *agronegócio* » brésilien sous les gouvernements du Parti des Travailleurs, nouveaux forums de concertation et nouvelles arènes de négociations

On établit un dialogue dans cette sous-section avec la représentation « structurale » des modes de régulation et, plus particulièrement, en ce qui concerne la dimension politique de cet espace

analytique, soit sur l'axe politique des degrés de corporatisme, comme l'une des médiations sociale primaire représentées dans le schéma 3 p. 157 (Marques Pereira et Théret, 2001). En termes théoriques, la structure élémentaire des formes de la représentation politique implique une relation d'alliance entre ordre économique et forme structurelle de la représentation politique (Théret, 1998, p. 29). La question posée est également de savoir si le gouvernement du Parti des Travailleurs modifie les politiques dans le sens de Jobert et Muller (1987, p. 149), en agrégeant en programmes les revendications partielles des groupes de pression. Il est peut être alors possible de combiner les deux hypothèses de recherche polarisées de ces auteurs quant à la « mise en cohérence des politiques sectorielles » : « le poids des hommes politiques » d'un côté, et « l'hypothèse néo-corporatiste » de l'autre (Jobert et Muller, 1987, p. 143-170).

Il convient de replacer en premier lieu cette « hypothèse néo-corporatiste » dans la représentation en trois dimensions de la cohérence de la configuration institutionnelle du mode de développement.

Marques Pereira et Théret (2001) distinguent deux cas polaires de médiation politique. D'un côté, le clientélisme élevé au rang d'une institution constitutive de l'État et dont l'idéal-type est une relation directe, sans médiation collective, entre ceux qui personnifient le pouvoir politique et les individus. De l'autre, le corporatisme étatique. Sur l'axe politique ainsi borné, deux degrés de corporatisme sont identifiés renvoyant à ce qui est qualifié respectivement, dans la littérature spécialisée, de pluralisme et de néo-corporatisme. Le premier est l'idéal-type de la démocratie libérale à l'américaine. L'intermédiation des intérêts, conçus comme strictement individuels, se réalise à la fois par le système électoral qui met en compétition les partis politiques et par le lobbying auprès des représentants élus de ces partis. Le deuxième correspond à l'idéal-type de la social-démocratie à la suédoise. Les intérêts sont d'emblée conçus comme des intérêts de groupes organisés et sont pris en compte dans l'ordre politique à la fois par la représentation électorale *via* le système des partis et par l'intégration des représentants des organisations sociales dans l'appareil administratif de l'État. Le pluralisme peut ainsi être considéré comme une forme institutionnelle intermédiaire entre le clientélisme, dont il est proche du fait de l'atomisation des intérêts sociaux qu'il organise, et le néo-corporatisme, dont il se rapproche par le jeu du lobbying. De même le néo-corporatisme est une forme intermédiaire entre le pluralisme, avec lequel il partage le système de compétition électoral et de représentation politique, et le corporatisme étatique, dont il reprend le mode d'intégration à l'État par l'intermédiation des organisations syndicales et professionnelles. (Marques Pereira et Théret, 2001, p. 127).

Le débat corporatisme/pluralisme interroge l'interaction permanente entre les pouvoirs publics et les groupes d'intérêt, dans un jeu de négociations, pressions et résistances. Cette interaction pose la

question de la nature réelle du régime politique. Le débat, fort dans les années les années soixante-dix et quatre-vingt, interrogeait la signification de cette interpénétration des institutions de la démocratie représentative et des organisations professionnelles, sociales ou culturelles (Braud, 1992, p. 227). On note que les limites identifiées des approches par la gouvernance et par les réseaux de politiques publiques conduisent à un retour de ces thématiques antérieures. Les théoriciens du néo-corporatisme visent à rendre compte d'une forme spécifique de représentation des intérêts au sein des démocraties pluralistes contemporaines. Le néo-corporatisme se différencie du corporatisme classique ou étatique¹¹⁵ en ce qu'il ne prétend pas constituer un substitut à la démocratie. (Braud, 1992, p. 228). Le modèle néo-corporatiste souligne au contraire l'importance des partenariats État/Groupes d'intérêt dans la mise en place des politiques publiques dans un cadre où les contraintes formelles dans l'organisation de la représentation ont disparus. Les structures de concertation institutionnelle jouent un rôle réduit. La participation des groupes d'intérêt à l'élaboration de la loi s'exprime principalement dans la négociation et/ou la confrontation : contacts entre membres des cabinets ministériels et représentants des organisations professionnelles, comités d'experts, commissions techniques etc. Les exigences des organisations professionnelles sont d'autant plus prises en compte par les décideurs politiques lorsque ces organisations disposent d'une grande capacité d'encadrement dans leur branche, et que leurs exigences sont compatibles avec les grands équilibres économiques. Dans le schéma néo-corporatiste, un échange mutuellement bénéfique s'établit entre l'État et les partenaires sociaux. Le premier renforce sa légitimité grâce au consensus qui se crée autour de lui, les seconds renforcent leur poids dans l'ordre social existant. (Braud, 1992, p. 228).

La Constitution de 1988 au Brésil met un terme à l'intervention de l'État dans le système associatif qui se manifestait par la concession d'une licence (*carta patente*) pour la formation de syndicats et de fédérations et confédérations, le contrôle des comptes et des élections, et la possibilité d'intervention du Ministère du Travail. Le nouveau corporatisme acquiert donc une plus grande capacité d'auto-régulation. Cette « nouvelle formule corporatiste » (Amaury de Souza), voit coexister deux segments représentatifs. D'un côté le système légal semi-corporatiste, dont les représentants insistent à maintenir des liens avec l'État, notamment quant à la captation de ressources (via l'impôt syndical) et au monopole de la représentation par secteur et par région (unicité syndicale). De l'autre, l'existence

¹¹⁵ Il se caractérise par un monopole de représentation et donc l'affiliation obligatoire à une organisation unique des salariés et des employeurs d'une même branche professionnelle. Il a été expérimenté dans les pays du sud de l'Europe et transplanté dans certains pays d'Amérique Latine, à la suite de la publication de l'encyclique *Rerum Novarum* en 1891 par le Pape Léon XIII.

d'organismes privés de représentation est admise constitutionnellement. Le système hybride qui prévalait dans la pratique (de 1955 à 1988), obtient un soutien légal. Le vieux système corporatiste n'est pas démantelé, en réponse aux pressions du monde syndical dans la Constituante. Un point important à rappeler également est que, pour la première fois depuis 1934, le corporatisme connaît un changement significatif qui n'a pas pour origine le Ministère du Travail, mais provient du Congrès. (Leopoldi, 2000, p. 302)

Pour autant, Marques Pereira et Théret (2001), avaient souligné, notamment d'après la thèse de Schmitter (1971), que « *l'hypothèse d'un mode de représentation corporatiste des intérêts dans la prise de décision en matière de politique publique pose problème* » et que « *c'est donc surtout le clientélisme politique qui prévaut dans le contrôle social, ce qui fait de la dépendance du pouvoir central à l'égard des pouvoirs locaux une caractéristique historique structurelle du Brésil* » (Marques Pereira et Théret, 2001, p. 116). Cette analyse s'applique à la politique et au régime des droits en matière de gestion du rapport salarial. Au Brésil, la prégnance des rapports d'allégeance du salarié à l'égard de son employeur n'a été que faiblement atténuée par une codification des conditions de travail, d'emploi et de licenciement négociée avec les syndicats. La mise au travail de la population au Brésil a été fortement marquée par l'héritage colonial. La question sociale n'a concerné que tardivement le monde paysan.

Comment caractériser alors les formes de représentation des intérêts et des groupes sociaux dans la prise de décision politique au Brésil ?

Le clientélisme s'est-il orienté vers le pluralisme, comme permet de le pronostiquer la lecture en terme de configuration institutionnelle de la régulation sociale ?

La « nouvelle formule corporatiste » s'orienterait-elle vers le néo-corporatisme ?

L'atomisation des intérêts sociaux au sein des groupes dominants agraires et des complexes agro-industriels est importante, sectoriellement et territorialement, au moins jusqu'au retour de la question agraire qui va les unifier sur la base de la notion d'*agrobusiness*, qui sera traduit par « *agronegócio* ». Les secteurs les moins dynamiques de l'agriculture ont ainsi été éloignés des centres de décision politique. Mais le jeu du lobbying progresse avec le retour de l'importance du Congrès dans la vie politique brésilienne. Le passage au pluralisme apparaît alors comme une évolution possible de la représentation des intérêts agraires. La capacité d'encadrement qui se manifeste par la création de l'ABAG, la réforme de la CNA et enfin le renforcement de la « *bancada ruralista* » en sont des signes. La suppression des chambres sectorielles de l'agropastoralisme brésilien sous Cardoso plaide

également en faveur d'une lecture pluraliste de la représentation des groupes d'intérêts et professionnels du capitalisme agraire et agro-industriel de cette période, et de leurs relations avec l'État. La tentative de rationalisation de l'État et la recherche de sa plus grande productivité révèle l'intention du gouvernement Cardoso de transformer les clientèles en lobbys concurrentiels. Si un pas supplémentaire a été réalisé en direction du pluralisme, des clientèles restent présentes, comme celle de l'oligarchie sucrière du Nord-Est.

Il faut alors s'interroger sur le sens de la création et la réactivation de structures de concertation institutionnelles sous Lula. La réouverture de chambres sectorielles au Ministère de l'Agriculture en 2003 sous l'impulsion du ministre Roberto Rodrigues, de structures institutionnelles de concertation, semblent jouer un rôle croissant au niveau méso du secteur agro-industriel, ce qui rapprocherait les formes de représentation politique d'un système néo-corporatiste. Au niveau macro, nous n'avons pas pu fournir une analyse du rôle joué par le Conseil de Développement Économique et Social créé également sous le gouvernement Lula.¹¹⁶

La voie corporatiste traditionnelle reste un canal d'accès pour les groupes dominés, notamment les travailleurs, aux structures institutionnelles de concertation, dans lesquelles ils sont le plus souvent extrêmement minoritaires. Les mouvements sociaux ruraux, notamment pour la terre, ou ceux affectés par les barrages, ne trouvent pas de représentation au niveau fédéral, dans les comités et chambres consultatives, moins encore au Congrès. Ils ont néanmoins intégré l'Exécutif fédéral dans les Ministères « sociaux » du Développement Agraire et du Développement Social. Les dirigeants de mouvements sociaux sont donc intégrés à l'État sous l'administration Lula, fait qui plaide également pour une lecture néo-corporatiste des modes de relation État/société. Il semblerait que le pluralisme soit corporatisé et que la compétition soit *in fine* restreinte.

La thèse de Schmitter de l'existence d'un pluralisme limité au Brésil (Schmitter, 1971, p. 383) demeure pertinente pour la lecture des formes d'intermédiation des intérêts et des groupes sociaux, nommées par Théret « forme structurelle de représentation politique » (Théret, 1998, p. 29). Selon Schmitter, la forme corporatiste, ou encore celle d'un pluralisme limité dans l'expression des intérêts au Brésil était, en l'absence d'un système de parti organisé au niveau national, une caractéristique marquante du système politique dans son ensemble : à savoir, l'autonomie de la classe politique professionnelle

¹¹⁶ Une telle étude aurait pour intérêt principal de mettre au jour le lien entre les thématiques traitées et les recommandations émises par le Conseil et la composition de la représentation de la société brésilienne qui y prend forme. Le poids des intérêts agro-industriels retiendrait toute notre attention.

et administrative. (Schmitter, 1971, p. 384). Les politiciens et les techniciens doivent se tourner, d'un côté, vers des individus et des firmes influentes, des notables locaux (un modèle appelé clientélisme) et, de l'autre côté, à des mouvements diffus de l'opinion publique. L'auteur constatait qu'un tel système est doublement vulnérable car il se situe entre désir d'apparence moderne et démocratique des élites, et le manque de relations stable et sûre avec l'essentiel du corps citoyen formel. Ces relations sont dès lors vulnérables aux revendications de ceux qui prétendent parler au nom des masses non organisées. Quatre décennies après, le retour de la liberté d'association, et l'organisation (relative) des masses, semble avoir réduit ce risque de vulnérabilité au populisme. La société civile s'est organisée en associations, ou en mouvements qui prennent un caractère national (les mouvements des sans terre ou des sans toit). Des partis politiques se sont structurés au niveau national, le Parti des Travailleurs en premier lieu. L'étude de cas de la filière sucre-énergie confirme la permanence de ce pluralisme limité et nous permettra de caractériser ses modalités actuelles.

Les intérêts patronaux du secteur agraire et agro-industriel se réorganisent depuis la redémocratisation. Ils s'expriment dans un premier temps sous la formes de nouvelles organisations et, par la suite, ils s'agrègent en association sectorielle unitaire, investissent le Congrès et réorganisent la structure corporatiste héritée de l'*Estado Novo*. La prise de décision de politique économique ne paraît pas imperméable à cette organisation des intérêts économiques, ainsi que le suggère l'analyse du rapport entre gouvernance sectorielle et mode de gouvernement du Parti des Travailleurs, lequel rapport peut être énoncé comme suit. En effet, pour les intérêts patronaux agraires et agro-industriels, au-delà de la charge qu'ils imposent au Trésor, et qui pèse lourdement sur le régime monétaire et financier national, la forme institutionnelle d'organisation territoriale est également décisive. Cette dernière repose largement sur les caractéristiques spécifiques du système politique de la fédération brésilienne. L'absence d'une véritable politique de réforme agraire en est un exemple. Plus récemment, il faut noter la redéfinition du Code Forestier brésilien au Congrès sous la pression de la « *bancada ruralista* ». On a par ailleurs constaté que ce groupe d'intérêts a été un élément moteur de la libéralisation commerciale et financière, laquelle induit la nouvelle forme d'insertion internationale mise en place dans les années 1990. Son poids s'avère également significatif en ce qui concerne les changements opérés dans la structure administrative en charge du secteur donnant lieu à de nouvelles formes de la concurrence.

La dimension symbolique des nouvelles formes de représentation du patronat agraire brésilien doit également être considérée, pour les raisons théoriques soulignées au chapitre 4, mais aussi dès lors que les réseaux de sociabilité professionnels des parlementaires « ruralistes » sont liés aux médias de communication et au monde académique. La compatibilité du « ruralisme » avec la stratégie de

stabilisation des grands équilibres économiques est manifeste, ce qui n'est pas le cas par contre en ce qui concerne l'objectif proclamé du développement social et industriel.

B. La recomposition des acteurs collectifs de la filière sucre-énergie

La recomposition organisationnelle de la filière sucre-énergie apparaît, à priori, comme une manifestation de plus du poids historique que recouvre le monde de la canne-à-sucre dans les transformations du mode de développement brésilien. Le fait est connu, comme en témoigne la citation qui suit :

« L'expansion de l'industrie brésilienne de la canne-à-sucre et ses effets sur la structure économique, politique et sociale du pays ont fait l'objet de nombreux travaux au cours des dernières décennies. Cependant, rares sont les études qui ont cherché à scruter et à analyser les mécanismes et les motifs pour lesquels, le plus ancien secteur historique de l'économie brésilienne s'est constamment maintenu au centre du développement national, en dépit de tous les changements intervenus au XX^e siècle.

Une des réponses possible à ces questions, peut-être la plus évidente consiste à relier cette permanence à l'appui ininterrompu que lui a fourni l'État, tant au niveau national qu'à celui des différentes entités régionales du pays. Cet appui, dont les origines remontent aux premiers temps de l'activité de ce complexe au Brésil, a été observé et caractérisé par de nombreux chercheurs, en premier lieu par Fernando de Azevedo [en 1958].

Les raisons de cet appui ne sont pas difficiles à appréhender, car fondamentalement liées à l'insertion des dirigeants sucriers au sein des élites politiques et économiques qui dirigent et contrôlent les destinées de la société brésilienne dès avant l'indépendance. » (Szmrecsanyi et Ramos, 2006, p. 280).

On propose d'étudier dans cette section les mécanismes politiques par lesquels la filière sucre-énergie parvient à se maintenir au centre du développement national, sur la base d'une grille de lecture du gouvernement (économique) de l'action collective. L'analyse mobilise des études d'obédience néo-institutionnalistes ainsi que la littérature « grise » et des informations recueillies au cours d'entretiens lors de notre enquête de terrain. Elle permet de préciser la structure de gouvernance de la filière en interrogeant d'une part les évolutions des modalités organisationnelles de gouvernement de la filière dans la libéralisation et sous l'administration du Parti des Travailleurs, et, d'autre part, les changements des formes politiques de régulation sociale et l'émergence d'organisations de

représentation des intérêts et des groupes sociaux de la filière en faveur de la libéralisation. Le « corporatisme hybride » est le résultat de forces contradictoires : la voie du pluralisme n'apparaît pas être la seule modalité gagnante d'interaction entre État et groupes de pression. Cette lecture soulève la question du changement institutionnel et du changement sectoriel dans une perspective d'analyse cognitive des politiques publiques.

Au début des années 1990, au moment où intervient l'extinction de l'Institut du Sucre et de l'Alcool (IAA), qui marque le début du processus de redéfinition de la structure de gouvernance de la filière sucre-énergie, le Proálcool avait perdu toute pertinence. L'atomisation des intérêts et de la structure décisionnaire liée à ce programme avait conduit Castro (1993) à le qualifier, en conclusion de son étude sur les politiques du Proálcool et son usage proprement politique, de « tour de Babel qui fonctionne ».

La structure décisionnaire de la filière sucre-énergie est extrêmement floue dans la première moitié des années 1990. Elle relève pour une large part du Secrétariat du Développement Régional, sous l'autorité directe de la Présidence de la République. Dans la deuxième moitié de la décennie, en 1997, les modalités organisationnelles de gouvernement de la filière, c'est à dire de la prise en compte des interdépendances entre domaines de l'action publiques et des arbitrages qu'elles exigent en fonction d'une intentionnalité, sont redéfinies, alors que les implications de l'État dans la filière évoluent et donc les relations de ce dernier avec les producteurs et les organisations qui les représentent. Ces changements font apparaître de « nouveaux » conflits, ou pour le moins la nécessité de médiation de conflits à nouveau ouverts, entre organisations de producteurs de l'agro-industrie.

Pour autant la puissance des intérêts de l'alcool est encore forte, tout comme le sont les intérêts des producteurs de sucre et d'alcool notamment ceux du Nord-Est. Les changements de la hiérarchie institutionnelle du mode de régulation et les nouvelles formes d'intervention de l'État vont conduire à une redéfinition organisationnelle de la représentation des intérêts et des groupes sociaux de la filière sucre-alcool. Au Centre-Sud, le caractère hybride des formes organisationnelles de représentation du secteur progresse. C'est le cas on va le voir pour l'UNICA (Union des Industries du Sucre et de l'Alcool), à São Paulo d'abord, puis dans l'ensemble de la méga-région. Cette tendance est moins nette dans la macro-région du Nord-Est. L'apparition de nouvelles associations y est plus tardive et semble répondre de la réouverture des chambres sectorielles du Ministère de l'Agriculture en 2003, et de la création de tels organismes au niveau de l'administration des États fédérés (Pernambouc et Alagoas) au cours de la même année.

Dans une première sous-section, on étudie les nouvelles formes organisationnelles de gouvernement de la filière sucre-énergie par les agences publiques qui se mettent en place durant la libéralisation de la filière puis on se focalise sur les recompositions des modalités organisationnelles de représentation politique des intérêts et des groupes sociaux du capitalisme agro-industriel sucrier. Une deuxième sous-section interroge l'évolution du corporatisme dans la filière sous les gouvernements Lula, avec l'ouverture de nouveaux espaces de concertation institutionnelle, et présente la principale stratégie commune des décideurs publics et des organisations de représentation politique de la filière : faire sauter les verrous du protectionnisme externe pour les produits de la filière.

1) État et organisations collectives des producteurs dans la libéralisation : le gouvernement de la filière sucre-alcool

Selon Barros et Moraes (2002, p. 165), dans la deuxième phase du Proálcool, de 1979 à 1985, la fragmentation de la structure décisionnaire a été corrigée, et le Ministère de l'Industrie et du Commerce est apparu comme l'organisation dominante de l'arène de décision. Chaque agence bureaucratique avait alors des prérogatives définies, permettant aux acteurs privés de canaliser leurs demandes afin de faire pression en faveur de leurs intérêts. Les conflits inter-bureaucratiques ou entre acteurs publics et privés étaient résolus par le Président de la République lui-même. L'influence sur le processus de décision dépendait de la capacité des acteurs à avoir accès à l'appareil d'État. Il était restreint aux groupes de grands propriétaires affectés par le programme, et incluait également les usines automobiles et les gouverneurs des États du Nord-Est. Les travailleurs et les « petits planteurs » sont à l'époque exclus de la représentation des intérêts et donc des processus décisionnaires.

Avec la redémocratisation, le Proálcool est vivement critiqué, du fait de sa genèse autoritaire et de l'ensemble de ses effets négatifs, et surtout à la suite du contre-choc pétrolier qui l'a rendu économiquement coûteux. (Barros et Moraes, 2002, p. 166). Les travailleurs, depuis 1979, et les petits planteurs, reviennent sur la scène politique. Pour Barros et Moraes (2002) le changement des arènes de décision et l'émergence de nouveaux acteurs dans la période démocratique, notamment les travailleurs et les petits producteurs de canne-à-sucre dont l'influence s'accroît, conduit à un changement dans le mode de pression des intérêts du secteur sucre-alcool. Celle-ci s'oriente de manière croissante vers le Congrès et les gouvernements locaux. Ainsi, en 1996 est créé, à partir de l'action des syndicats de producteurs de São Paulo (SIAESP/SIFAESP), le Front Parlementaire du Secteur Sucre-Alcool. Cette création répond également à la relative fermeture bureaucratique que met

en place le gouvernement Cardoso. L'accès aux décisions passe par le Congrès. L'action en direction des gouvernements locaux, qui implique un effort de sensibilisation des populations et de mobilisation des acteurs économiques et politiques de la filière ne fera sentir ses effets que plus tard, à partir de 1999. Des formes d'action politique telles que les manifestations publiques réapparaissent. Elles sont d'ailleurs utilisées également par des segments du patronat agricole.

a Évolution des implications de l'État et modalités organisationnelles de gouvernement du secteur libéralisé : conseil interministériel et agence de régulation

La contestation des interventions de l'État par les producteurs du Centre-Sud se prolonge, bien que, comme l'ont montré Szmrecsanyi et Ramos (2006, p. 308) ils aient été les principaux bénéficiaires des interventions de l'État et du programme de l'Alcool. Mais la planification de la production et de la commercialisation des produits du secteur, ainsi que la fiscalité, représentent alors aux yeux des producteurs du Centre-Sud une contention qui ne sert qu'à favoriser l'oligarchie sucrière traditionnelle du Nord-Est. Ainsi « *se matérialise à São Paulo une forte position anti-étatique, contestant l'intervention de l'IAA, de ses mesures comme de ses choix. En 1985, sous la présidence d'un dirigeant de São Paulo, Roberto Gusmão, l'IAA semblait voué à la liquidation. C'était sans compter avec la résistance des producteurs du Nord-Est et de leurs représentants au Parlement fédéral* » (Szmrecsanyi et Ramos, 2006, p. 312).

Dès 1992, on l'a évoqué au chapitre précédent, la politique nationale de prix unifiés du sucre est le motif de diverses mesures du pouvoir judiciaire, en début de procès (*liminares*)¹¹⁷ pour éviter des dommages irréparables au droit allégué. Ces mesures sont sollicitées par les industriels du sucre et de l'alcool (*usineiros*) du Centre-Sud. L'exemption de fait des industriels du Nord-Est du paiement de l'Impôt sur le Produit Industrialisé (IPI) conduit à la mise en œuvre de contestations judiciaires par les *usineiros* du Centre-Sud, qui refusèrent le paiement ou déposèrent sa valeur en attente de jugement (*em juízo*).

En 1995-1996, les Plans de Récolte, qui contrôlaient la production de sucre et d'alcool à des fins d'approvisionnement des marchés régionaux et des stocks régulateurs et de sécurité étaient encore

¹¹⁷ Le « *liminar* » est un ordre judiciaire provisoire. Il correspond à toute décision prise *in limine litis*, au début du litige. Dans le droit brésilien, le « *liminar* » est un considéré comme un genre de la tutelle d'urgence, dont la caractéristique principale est d'être provisoire : la décision est prise pour éviter des dommages graves et de réparation difficile.

émis par le Ministère de l'Industrie et du Commerce. Le gouvernement fédéral donnait des signes, discursifs, dans le sens de la libéralisation du secteur, mais cherchait encore à le réguler et à le contrôler via le Ministère de l'Industrie (Moraes, 2000, p. 107) Le Plan de Récolte 1997-1998, étant donné son décalage avec la réalité de marché, et la nécessité d'importer de l'éthanol et du méthanol, mettait en scène des difficultés du gouvernement fédéral à prolonger son mode d'administration du secteur. Dans ce cadre, à cette époque, les exportations de la région Nord-Est étaient encore privilégiées, puisque son excédent exportable demeurait exempté d'impôt d'exportation. Cependant, la fragilité structurelle du Ministère de l'Industrie et du Commerce ne permettait pas une action efficace de planification du secteur, et moins encore de surveillance et de contrôle, mettant en évidence la difficulté du gouvernement à maintenir le vieux modèle d'intervention. Ces facteurs rendirent difficile l'adoption par le gouvernement de mécanismes pour viabiliser la logique de distribution des quotas relatifs aux exportations, conduisant dès lors le Gouvernement Fédéral à imposer des taux d'impôt (proportionnels) sur les exportations. Il apparaît donc que le manque de moyens de l'État pour maintenir le système administré des quotas ait conduit à un changement d'instrument quant à la régulation des exportations du secteur. A cette époque, les producteurs du Centre-Sud, dont la croissance de la production était significative et excédentaire, luttèrent pour la libéralisation des exportations, alors que ceux du Nord-Est préféraient le maintien du système de quotas d'exportation. La conversion en Loi, en décembre 1996 (Loi N° 9 362). de la Mesure Provisoire N°1 476-15 de septembre 1996 (Moraes, 2000, p. 109) révèle également le maintien d'un rôle important du Congrès et des parlementaires dans la période dite néolibérale et d'insulation des bureaucrates et des décideurs politiques. Ces textes permettent de continuer à privilégier les exportations de la Région Nord-Nord-Est en réaffirmant une part du contenu de la loi N°4870 de décembre 1965, laquelle attribue à cette région les volumes de produits dérivés de la canne-à-sucre destinés aux marchés préférentiels, compte tenu de son niveau de développement socio-économique. La courte durée de vie de la politique de prix unifiés du sucre (novembre 1997 – février 1998) reconduit les batailles judiciaires. Dans le domaine du gouvernement de l'organisation des intérêts et de l'action collective, le statu quo au niveau de l'organisation territoriale est maintenu, malgré les grands changements qui interviennent au niveau économique et productif, la crise du secteur étant particulièrement marquée au Nord-Est. La mise en œuvre du système d'égalisation des prix à partir de 1998, dont est chargée la SUDENE¹¹⁸ par la Résolution N°5 du CIMA, Conseil Interministériel récemment créé – que l'on étudie un peu plus loin -, sera accompagnée et évaluée par un groupe

¹¹⁸ Institution créée sous l'administration Kubitschek en 1959 - sous l'impulsion de l'économiste Celso Furtado - et visant à l'industrialisation du Nord-Est, elle est éteinte en 2001 et réactivée sous l'administration Lula.

interministériel avec des représentants de la SUDENE, du Ministère de l'Industrie et du Commerce, du Ministère des Finances et de l'Agence Nationale du Pétrole.

En matière d'intervention de l'État dans la filière sucre-énergie, il convient de rappeler également le rôle majeur de la politique de prix de la Petrobras dans la viabilité de l'alcool sur le marché domestique à partir du milieu des années 1990 (Furtado, 2005). Jusqu'à 1995-1998, la politique de prix des produits pétroliers subissait une forte intervention de l'État afin de les maintenir en dessous des coûts d'importations. Les différentes réformes du cadre institutionnel du secteur, ont permis au gouvernement Cardoso, dans une volonté d'affranchir ce secteur du contrôle public, de laisser la Petrobras fixer le prix des produits pétroliers au niveau des prix internationaux du pétrole. Cette politique visait notamment à attirer des investisseurs privés dans cette industrie. Elle a eu pour conséquence d'augmenter considérablement la rentabilité de Petrobras (Furtado, 2005, p. 120-121). En résumé, la politique de prix de la Petrobras a été assez libérale pendant la présidence de Cardoso, notamment au cours de son second mandat (1999-2002). Sous la gestion de Lula, la politique de prix est de nouveau l'objet d'une intervention.

Paulillo (2007, p. 14-15) analyse l'évolution du rôle de l'État en relation à la filière sucre-énergie de la manière suivante. Dans les années 1990, le rôle de l'État a été réduit à la centralisation des décisions stratégiques de la filière et à la coordination des acteurs privés. Dans ce contexte, pour traiter du nouvel environnement de marché libéralisé, l'articulation des intérêts fut accrue entre les industriels du sucre et de l'alcool (par le biais des associations d'intérêts), afin d'augmenter le pouvoir de négociation de la classe sociale dans le processus de formulation des politiques publiques établies pour la filière. Ceci finit par modifier la structure de coordination de la filière sucrière.

Avant d'analyser le jeu organisationnel des entités de représentation des intérêts des acteurs de l'agro-industrie du sucre et de l'alcool, on présente les nouvelles modalités organisationnelles de gouvernement de la filière qui sont mises en place à la fin de la décennie 1990. Outre la création de l'Agence Nationale du Pétrole, c'est principalement la création du Conseil Interministériel du Sucre et de l'Alcool (CIMA) qui retient notre attention pour caractériser l'évolution du gouvernement de la filière sucre-énergie. On aurait également souhaité fournir une analyse de l'élaboration et du contenu du zonage agro-écologique de la canne-à-sucre, promulgué en 2009, mais le document, auquel nous avons eu accès en ligne, a disparu. Il nous en reste la carte.¹¹⁹

¹¹⁹ Il aurait également fallu parler du rôle du législatif et des fonds constitutionnels.

L'Agence Nationale du Pétrole (ANP, *Agencia Nacional do Petróleo*) est créée en août 1997 par la promulgation de la Loi n° 9 478, comme une entité intégrante de l'Administration Fédérale indirecte, soumise au régime autarcique spécial, comme organe régulateur de l'industrie du pétrole, attachée au Ministère des Mines et de l'Énergie. Cette agence a pour rôle de mettre en œuvre l'objectif d'implanter un régime de marché libéralisé pour les carburants dérivés du pétrole à partir d'août 2000.

Il nous faut rappeler que le Conseil Interministériel du Sucre et de l'alcool (CIMA, *Conselho Interministerial do Açúcar e do Alcool*) est créé en août 1997 par Décret, et qu'il participe des efforts du gouvernement de modifier le système décentralisé de prise de décision. Ce Conseil a pour objectif d'analyser et de proposer des politiques relatives au secteur. Il a également pour objectif de centraliser les actions gouvernementales en relation au secteur afin que les décisions propres à chaque ministère puissent être prises conjointement, à partir d'un diagnostic précis afin qu'elles soient le plus adaptées possibles. Le CIMA est composé initialement de dix ministres et des secrétaires exécutifs de chacun des ministères concernés. Ces derniers, avec un représentant de la « *Casa Civil* » de la Présidence de la République, composent le Comité Exécutif du CIMA (Moraes, 2000, p. 92-93). A la même époque est créé le Comité Consultatif pour la Politique du Sucre et de l'Alcool du CIMA. Il est composé de six représentants des producteurs de sucre et d'alcool des deux régions productrices, de quatre représentants des fournisseurs de canne-à-sucre et de quatre parlementaires de la Chambre des Députés de différentes régions et partis, et de deux sénateurs de la République (du Rio Grande du Nord et du Mato Grosso). En février 1999, est créée la Chambre Technique du CIMA, composée de six spécialistes désignés par les producteurs de sucre et d'alcool, deux désignés par les planteurs de canne-à-sucre et un par les entités de classe des travailleurs de l'agro-industrie, et nommés par le secrétaire exécutif du CIMA. Les travailleurs agricoles de la filière sucre-énergie, au nombre d'un demi-million, n'ont aucune représentation au CIMA. Les travailleurs industriels sont pour le moins extrêmement minoritaires.

Au cours du processus de déréglementation, de 1997 à 1999, le CIMA entreprend plusieurs actions relatives à l'achat de stocks d'alcool en 1998 et 1999. Puis les instruments d'acquisition d'alcool par le gouvernement changent et passent à partir de mai 1999 par des enchères publiques. Les autres mesures prises à cette époque correspondent à des incitations à la demande. (Moraes, 2000, p. 119-124). On note que la première Résolution du CIMA en janvier 1998 se réfère à l'acquisition par le Ministère des Mines et de l'Énergie au travers de la Petrobras de 90 000 m³ d'alcool hydraté produits dans la région Nord-Est.

Le CIMA a depuis lors vu le nombre des ministres participant réduit à quatre : Agriculture, Mines et Énergie, Finances, Présidence de la République (« *Casa Civil* »). (Giuliani, 2010). Selon Giuliani

(2010), du Département « Agroénergie » du Ministère de l'Agriculture, le CIMA a déterminé la politique de subvention aux véhicules *flex-fuel* ainsi que la politique de stockage d'éthanol.

En matière d'environnement organisationnel public, que nous appelons gouvernement dès lors que l'on considère que les coalitions socio-politiques sont au moins aussi importantes que les failles, de marché ou d'administration, dans la conduite des politiques publique, Moraes (2000) signale également la création de l'Association des Municipalités de la Canne-à-Sucre de São Paulo, et celle de la Chambre du Secteur Sucre-Alcool de São Paulo. Le premier type d'association n'a pas été reproduit dans le Nord-Est à notre connaissance, alors que le second est connu à Pernambouc. Une Chambre sectorielle de la canne au niveau de l'État fédéré est créée en 2003.

Un phénomène de sédimentation institutionnelle est bien à l'œuvre (Boyer, 2003, p. 175-184 ; Jobert et Muller, 1987, p. 132-133). En termes théoriques, dans l'analyse du changement institutionnel, la théorie de la sédimentation/superposition de nouveaux arrangements plutôt que de destruction au sein d'un même champ privilégie le mécanisme du bricolage. La nature du changement qui en découle est celle d'une recombinaison de l'ancien et du neuf et l'obtention d'une configuration originale. La pertinence de cette approche se ramène au fait que les propriétés d'une institution tiennent à son insertion dans un « système », ainsi qu'au rôle qu'y jouent l'hétérogénéité et le temps long. (Boyer, 2003, p. 177). Selon Jobert et Muller (1987, p. 131), dans le cas où une modification d'une politique sectorielle va à l'encontre des exigences de la structure de pouvoir interne au secteur, la seule solution pour le pouvoir politique est de tenter de modifier le leadership sectoriel, par l'introduction de nouvelles ressources, en suscitant l'apparition de nouveaux partenaires, en modifiant les frontières du secteur. De manière réciproque, les modifications du rapport global-sectoriel entraîneront des changements dans la structure de pouvoir du secteur et donc des décalages par rapport à la politique sectorielle si elle reste inchangée. Le problème posé est celui de la légitimité d'une politique sectorielle à l'égard des élites professionnelles ou administratives qui dirigent le secteur. Les modalités de changement des politiques sectorielles vont dépendre de deux variables principales :

- i) l'état du rapport global-sectoriel, et notamment la croissance ou le déclin du secteur ;
- ii) la nature de la médiation sectorielle et donc du référentiel, c'est à dire des relations de pouvoir au sein de l'élite dirigeant le secteur.

Cinq scénarios sont alors dégagés et présentés dans un tableau que nous reproduisons.

Tableau 9 : une typologie du changement sectoriel

Évolution du RGS		Croissance	Déclin
Évolution du référentiel			
Stabilité		EXPANSION	CRISE
Changement	Adaptation progressive du référentiel par différenciation	SEDIMENTATION	GESTION DU DECLIN
	Création d'un nouveau référentiel	MUTATION	

Source : d'après Jobert et Muller (1987, p. 132)

La réalisation de l'un ou l'autre de ces scénarios, dans le cadre d'un déclin du rapport global-sectoriel, déclin relatif, on l'a vu, dépend de la capacité de l'élite à définir un nouveau référentiel. Dans la « crise », l'élite sectorielle est incapable de définir un nouveau référentiel, et une situation de pourrissement et de conflits ouverts plus ou moins violents apparaît. Dans la « gestion du déclin », l'élite sectorielle trouve des ressources pour élaborer une nouvelle conception du métier mieux adaptée au nouveau rapport global-sectoriel. Émerge alors une nouvelle élite sectorielle. En accord avec les objectifs de la régulation globale, elle pourra prendre en charge le déclin du secteur moyennant des gratifications symboliques et des allocations de ressources publiques. L'expansion correspond à une croissance du rapport global-sectoriel à référentiel constant. L'élite est en mesure d'adapter les conditions de son leadership pour « suivre » l'ascension. Le changement social est absorbé par le secteur sans que ne se modifie son champ et la structure de pouvoir interne. L'ajustement par sédimentation voit une différenciation du référentiel sectoriel et produit une série de sous-référentiels pour des sous-secteurs et des sous-élites dirigeantes. L'ensemble débouche sur un empilement institutionnel qui rend problématique toute intervention globale. La mutation correspond à la création d'un nouveau référentiel, un nouveau secteur animé par une communauté professionnelle nouvelle. Il peut s'agir de la transformation d'un secteur existant, ce que laisse penser le changement de terminologie du secteur sucre-alcool au secteur sucre-énergie que l'on aborde au chapitre suivant. Il peut encore s'agir de la création d'un nouveau secteur à partir de secteurs existants contraints de se modifier. La mutation a pour condition de réussite l'existence d'un groupe professionnel ou économique capable d'être le support de cette mutation. (Jobert et Muller, 1987, p. 132-133)

Dans les années 1990, la crise paraît définir le segment régional du Nord-Est de la filière. La hausse des cotations internationales à partir du début des années 2000 relance un scénario d'expansion. Aucune nouvelle élite sectorielle n'est observable au Nord-Est. Au Centre-Sud, l'expansion jusqu'alors contenue va dériver vers un scénario de sédimentation voire de mutation du secteur, observable à partir de la restructuration des organisations de représentation, de l'évolution des pratiques politiques de l'élite sectorielle, et plus encore de son discours. On présente dans le paragraphe suivant la restructuration des organisations de représentation.

b Les conflits d'intérêts dans la libéralisation et la recomposition de la représentation des intérêts : l'émergence d'un nouveau leadership de la filière sucre-énergie (1996 – 2002)

Moraes (2000) analyse les altérations de l'environnement organisationnel privé qui découlent de la déréglementation du secteur. L'auteur regroupe dans cette analyse les nouvelles entités de classe créées et les nouvelles entreprises apparues entre 1997 et 1999. L'analyse se focalise ici sur les organisations de représentation des intérêts de classe, avec la création de l'UNICA, de la CEPAAL et de la SUCRALCO. Selon Paulillo (2007), c'est dans le domaine organisationnel qu'interviennent les principaux changements dans la filière sucre-énergie à partir du milieu des années 1990. L'éloignement progressif de l'État de la régulation du secteur oblige les organisations d'intérêt à se reformuler, à redéfinir leurs objectifs et leurs formes d'organisation et d'action. Jusqu'en 1997, la représentation des industriels du sucre et de l'alcool de São Paulo était partagée entre l'Association des Industries du Sucre et de l'Alcool (AIAA) et la Société des Producteurs d'Alcool (SOPRAL), aux intérêts en conflit quant à la libéralisation.

On a mentionné en introduction de la section la progression des formes hybrides de représentation des intérêts et des groupes sociaux de la filière au Centre-Sud. Il faut y revenir pour signaler que l'Union de l'Agro-industrie de la Canne-à-sucre de São Paulo (UNICA, *União da Agroindústria Canavieira de São Paulo*) apparaît en avril 1997 comme une nouvelle entité de producteurs qui se substitue à l'Association des Industries du Sucre et d'Alcool de l'État de São Paulo (AIAA : *Associação das Industrias de Açúcar e Alcool do Estado de São Paulo*). Sa création répond à l'objectif de fortifier la représentation des producteurs et d'unifier les actions face à la nouvelle réalité. Elle réunit à l'époque plus de 90% des unités industrielles de l'État de São Paulo. Le Syndicat de l'Industrie du Sucre de São Paulo, ainsi que celui de l'Industrie de l'Alcool, fonctionnent conjointement avec

l'UNICA. Ils sont dirigés par le même Conseil de Direction. Plus qu'une **hybridation** des formes de représentation, préalable à la création de cette nouvelle entité, c'est bien une **unification** des systèmes associatif privé et corporatiste (public) qui est à l'œuvre.¹²⁰ Il n'y avait cependant pas de consensus au sein de l'UNICA sur le *timing* de la libéralisation. La divergence d'opinions à ce sujet a encore été renforcée par le niveau élevé des stocks d'alcool au cours de la récolte 1998/1999. Ainsi, plusieurs unités de production de São Paulo s'éloignèrent de l'UNICA et formèrent avec des producteurs d'autres États associés à la Société des Producteurs de Sucre et d'Alcool (SOPRAL, qui était l'organisation représentative des unités de production de la génération du Proálcool, et comptait des producteurs de tous les États producteurs du Centre-Sud à l'exception de Rio de Janeiro), la Coalition des Entités Productrices de Sucre et d'Alcool. (Barros et Moraes, 2002, p. 162).

La Coalition des Entités Productrices de Sucre et d'Alcool (CEPAAL, *Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Alcool*) est créée en mars 1999, elle aussi dans le but d'unir les producteurs. Mais, à la différence de l'UNICA, initialement restreinte à l'État de São Paulo, elle vise à consolider les intérêts des différents États producteurs de manière à concilier les intérêts et de s'occuper du nouvel environnement déréglementé. La CEPAAL réunit des Associations, Coopératives et Syndicats des Industries du Sucre et de l'Alcool des Régions Sud (Paraná), Sud-Est (São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo) et Centre-Ouest (Goias, Mato Grosso et Mato Grosso du Sud). La CEPAAL réunit essentiellement des unités industrielles nées du Proálcool, orientées vers la production d'alcool hydraté, souffrant du repli de ce Programme de l'Alcool dans les années 1990.

Pour Barros et Moraes (2002, p. 163) une dualité des organisations de représentation et des arènes de décision apparaît dans la région centre-sud à cette période. **Les conflits entre organisations de représentation des intérêts et des groupes sociaux dans le secteur sucre-énergie est donc bien plus tardif que dans le secteur agro-industriel dans son ensemble.** Ainsi, pour traiter de la question de la dérégulation, deux entités représentatives des industriels en vinrent à exister dans la région Centre-Sud, chacune ayant sa propre vision sur le processus en question. Alors que l'UNICA se montrait favorable au marché libre avec des règles minimales pour la phase de transition, la CEPAAL croyait que la libéralisation devait être reportée, du fait du stock important existant lors de la récolte 1998/1999, et du manque de règles de transition, nécessaires pour permettre la survie des producteurs des États aux désavantages comparatifs (résultant de problèmes logistiques). De plus, la CEPAAL croyait en la nécessité d'une réglementation pour formaliser la commercialisation d'alcool par les distributeurs de carburants. Dès lors, dans les arènes de décisions, les principaux acteurs qui firent

¹²⁰ Leopoldi parle de corporatisme hybride pour qualifier le système de représentation des intérêts industriels (Leopoldi, 2000).

pression et mobilisèrent leurs ressources pour atteindre leurs objectifs étaient les suivants : les deux entités représentatives des producteurs du Centre-Sud, celles des producteurs du Nord-Nord-Est, les entités des fournisseurs de canne-à-sucre (celles de la région Nord-Est incluses, mobilisant un discours social important, étant donné le nombre important de petits fournisseurs, qui s'opposaient à la libéralisation des prix de la canne-à-sucre).

Malgré les revendications de la CEPAAL, l'État a promu la libéralisation totale du secteur en 1999, rendant effectif les intérêts de l'UNICA, renforçant ainsi le pouvoir de négociation de cette association. (Paulillo, 2007, p. 7). En effet, bien qu'ayant perdu des membres, cette entité réunit les producteurs aux coûts de production les plus faibles, faisant jouer les économies d'échelle à plein et disposant d'un accès relativement supérieur aux marchés interne et externe. Par ailleurs, la réputation de cette association et son statut de négociatrice, concédé par l'État, maintiennent son pouvoir de représentation au Conseil Interministériel du Sucre et de l'Alcool. La SOPRAL disparaît à la fin des années 1990.

L'Association Pauliste de l'Agroindustrie du Sucre et de l'Alcool (*Associação Paulista da Agroindústria Sucroalcooleira*, dite SUCRALCO) est créée en septembre 1999 avec pour objectif de promouvoir l'intégration des agents producteurs et le développement de l'agro-industrie de la canne-à-sucre de São Paulo. Deux objectifs sociaux principaux justifient sa constitution. Le premier est de réunir les associés dans la défense et la préservation des intérêts généraux et communs de la catégorie et notamment de défendre la création d'instruments d'autogestion de l'activité, en proposant des mécanismes d'auto-réglementation, qui puissent administrer les accords conventionnés ; promouvoir et divulguer les bénéfices sociaux résultant des activités de l'agro-industrie de la canne-à-sucre ; stimuler la coopération entre les associés favorisant le renforcement et la compétitivité de l'activité ; assister les associés dans l'intérêt de la production, en proposant des pactes régulateurs de l'offre des produits et en coordonnant l'exécution de ces ajustements. Le second objectif est de représenter les associés par la promotion du développement d'actions institutionnelles, dans le domaine public ou privé. La SUCRALCO est associée à la CEPAAL.

La rupture de la relative unité de la représentation collective des industriels du sucre et de l'alcool de São Paulo démontre que jusqu'à la fin des années 1990, les conflits de représentation du secteur demeuraient, séparant les intérêts des producteurs d'alcool et de sucre.

Du côté du Nord-Est, aucun mouvement ou changement ne semble émerger à cette période. Dans cette région, l'associativisme est historiquement moins présent que dans le Centre-Sud, et notamment l'État de São Paulo (Schmitter, 1971). Par ailleurs, le poids de la filière sucrière dans l'économie, les

exportations, et la société des deux principaux états sucriers du Nord-Est (Alagoas et Pernambouc) est tel que la représentation de ses intérêts constitue un objet central de l'agenda des politiques fédérales de développement régional, ce qui a été révélé lors de l'extinction de l'Institut du Sucre et de l'Alcool (IAA), dont les compétences avaient été transférées au Secrétariat de Développement Régional. Cette représentation est aussi indispensable aux parlementaires fédéraux des États d'Alagoas et de Pernambouc.

Une des principales actions de l'UNICA à l'époque de sa création a été réalisée en partenariat avec l'Organisation des Planteurs de Canne-à-Sucre de l'État de São Paulo (ORPLANA) : la création du Conseil des Producteurs de Canne-à-Sucre, de Sucre et d'Alcool de l'État de São Paulo (CONSECANA) (Mundo Neto, 2010, p. 52). Dans la catégorie des fournisseurs de canne-à-sucre, est intervenu un mouvement inverse à celui observé pour les unités industrielles. Dans la marche à la libéralisation, de nouvelles associations locales de planteurs de canne-à-sucre adhèrent à l'ORPLANA (Paulillo, 2007, p. 13-14). La disparition programmée de la fixation des prix par le gouvernement exigeait de créer une nouvelle forme de rémunération de la canne-à-sucre. Au milieu de l'année 1997 est créé dans l'État de São Paulo un groupe technique et économique bipartite afin de développer ce nouveau système de rémunération de la canne-à-sucre et de présenter des règles minimales de relations entre les parties. Le nouveau modèle est présenté le 14 avril 1998 au siège de la Bourse de São Paulo (*Bolsa de Mercadorias e Futuros, BM&F*). Ce nouveau système entre en vigueur au premier mai 1998. (Moraes, 2000, p. 113-114). Le relevé des prix des produits issus de l'industrie, qui servent à fixer le prix du sucre total récupérable de la canne-à-sucre est réalisé par le Centre d'Études Avancées en Économie Appliquée (CEPEA) de l'École Supérieure d'Agriculture Luiz Queiroz (ESALQ) à Piracicaba, ville-berceau de la culture de la canne-à-sucre de l'État de São Paulo. Le relatif succès de ce Conseil (CONSECANA) dans la gestion par le secteur privé des relations entre planteurs-fournisseurs de canne-à-sucre et industriels de la graminée a participé au renforcement de l'UNICA et à la construction progressive de son leadership pour l'ensemble de la filière sucre-énergie. Ce modèle du CONSECANA sera étendu et adapté dans les États du Nord-Est au début des années 2000.

L'UNICA se professionnalise à partir de l'année 2000, avec l'arrivée d'Eduardo Pereira de Carvalho à la présidence. A partir de ce moment, l'association réussit à s'unir la majorité des entreprises. Seules quelques-unes sont alors, à São Paulo, encore en conflit avec l'association. D'autres ne parviennent pas à s'affilier faute de moyens. Les *outsiders* ne représenteraient que 20% des unités industrielles de l'État de São Paulo. Les acteurs individuels exerçant un « lobbying traditionnel » auprès du

gouvernement sont moins nombreux, réduisant le degré d'informalité du « réseau de pouvoir » des acteurs du sucre et de l'alcool de São Paulo (Paulillo, 2005, p. 12). L'association ouvre des représentations à Brasília, Washington (2007) et Bruxelles (2008).

En relation avec la libéralisation du secteur de la canne-à-sucre, la position de la Confédération Nationale de l'Agriculture (CNA) révèle bien l'importance de l'approche par le gouvernement des acteurs collectifs, ce processus étant considéré comme un **acte d'un gouvernant**, en l'occurrence du président de la République (*“isso foi uma canetada do presidente”* - « ça a été un coup de stylo du président [de la République] »). L'importance de la création de l'UNICA dans ce processus est pourtant avérée. Cette organisation est toujours l'objet de critiques de la part de la Confédération Nationale de l'Agriculture. Les interviews réalisées avec les membres de la CNA laissent entrevoir le caractère contesté du leadership de l'UNICA. Severo (2010) rappelle la caractéristique structurelle de faible organisation de la filière, marquée essentiellement par les conflits entre États. Les politiques comme les membres de la filière ne se comprenaient pas entre les différents États, ce qui explique le caractère désarticulé de la filière et la faible résistance à la mise en pièces intégrale de l'IAA. L'UNICA est accusée de réaliser des conférences sur la canne-à-sucre et la filière en « retirant » le Nord-Est des cartes. L'UNICA est considérée comme étant en conflit non seulement avec les syndicats et les associations du Nord-Est mais aussi avec l'ensemble du Brésil. Cette entité ne représente pas la totalité des usines du Centre-Sud mais répond de tout le territoire national. L'UNICA a créé le Forum de Leadership du secteur sucre-alcool, mais les discussions sont nombreuses en son sein. La CNA revendique d'ailleurs l'initiative dans la création de ce forum. Selon les responsables de la CNA, l'UNICA dispose de ressources économiques et de fonds importants, mais « ceux qui ont le pouvoir politique c'est le Nord-Est. Le Nord-Est est très coordonné politiquement contrairement à l'UNICA. » Cette coordination politique au Nord-Est tient essentiellement aux relations entre syndicats, associations et parlementaires, sénateurs et députés, d'autant que le système politique fédéral accorde une relative surreprésentation du Nord-Est au Congrès. Par ailleurs, en termes économiques, le poids du secteur sucre-alcool dans le PIB du Nord-Est est très important, alors qu'il est marginal dans le PIB de São Paulo. On peut enfin noter que la Confédération Nationale de l'Industrie (CNI) a eu pour Président jusqu'en 2010 un industriel du sucre (*usineiro*) de Pernambuco, Armando Monteiro.

Dans ce contexte de relations conflictuelles entre organisations de représentation des intérêts et des groupes professionnels de la filière, il faut s'interroger sur les formes des relations entretenues avec les agences de l'État. La discussion théorique est suivie d'une présentation de la convergence des objectifs de l'Union de l'Agro-industrie de la Canne-à-sucre (UNICA) et du gouvernement du Parti

des Travailleurs, notamment quant aux stratégies d'insertion internationale.

2) Nouveaux forums de négociation et nouvelles associations. Retour de la question (néo) corporatiste

La fragmentation de la filière en deux grandes régions productrices distinctes et l'hétérogénéité de la structure productive posent en termes directement politiques la question de la gestion de la filière, au-delà d'une simple gestion technique des failles de marché et de gouvernement. La grille d'analyse des réseaux de pouvoir et de politique publique permet de souligner la convergence de stratégies qui se fait jour entre organisations privés et décideurs publics : l'objectif de l'obtention d'excédents commerciaux prend le pas sur l'impératif de limitation du déficit public. La relative réouverture bureaucratique de l'administration fédérale sous Lula produit un renforcement du clientélisme fiscal que soutiennent la création de nouvelles associations de représentation des planteurs traditionnels de canne-à-sucre. Le système hybride de représentation politique favorise le fonctionnement en réseaux des organisations de représentation de la filière. Une division régionale du travail politique entre segments territoriaux de la filière est mise au jour. Elle repose sur des dotations différenciées en ressources à l'origine des avantages compétitifs des organisations. Certains groupes de pression sont donc plus proches des objectifs gouvernementaux que d'autres. Leur professionnalisation facilite leur apprentissage organisationnel et institutionnel, et ainsi leur alliance avec le gouvernement dans la stratégie qui vise à établir une nouvelle géographie du commerce mondial. Le rôle de l'expertise dans cette stratégie commune d'action internationale est primordial.

a. Organisation et formes de représentation des intérêts : l'hypothèse néo-corporatiste et les intérêts du Nord-Est

L'hypothèse d'arrangements de type néo-corporatistes dans les agricultures et les agro-industries brésiliennes a principalement concerné le secteur forestier et celui du blé (Romano, 2009, p. 164-170). L'étude d'Ortega (2005) a pour objet l'ensemble des complexes agro-industriels. Selon Romano, le traitement analytique du politique dans les politiques appliquées à la filière sucre-alcool a été réalisé par Santos (1993) - étude que l'on a mentionné en début de section-, dans une lecture pluraliste, laquelle s'intéresse aux arrangements institutionnels formés à partir des interactions de groupes d'intérêt et d'agences bureaucratiques dans les processus de prise de décision. L'importance du niveau

institutionnel est soulignée par Santos et al. (1989, apud Romano, 2009, p. 185). L'analyse de Santos concerne le processus de prise de décision dans la politique de l'alcool, une période antérieure à celle que nous avons arrêté pour notre analyse.

Pour la période plus récente, nous n'avons pu réunir que deux études qui traitent de l'organisation de la sphère politique et des modalités de formation des arrangements et compromis institutionnels entre groupes sociaux dans la filière de la canne-à-sucre. L'étude de Shikida et al. (2004) analyse le nouveau paradigme institutionnalisé de l'agro-industrie de la canne-à-sucre et les nouvelles formes de gestion et de coordination politique à l'aune du référentiel théorique du néo-corporatisme. La nécessité d'autogestion du secteur dans le contexte institutionnel prévalant amène le défi de concilier les intérêts des agents de la filière productive, des autres filières qui y sont liées, et de la société. L'étude de Paulillo et Mello (2005) s'inscrit dans une lecture par les modèles de réseaux de politique publique et de la notion de réseaux de pouvoir (territoriaux), en lien également avec le cadre analytique néo-institutionnel. Le secteur sucre-alcool s'est développé comme un réseau politique dans lequel l'État occupait un rôle central. La crise fiscale et politique de l'État brésilien a conduit à la reformulation des règles et des normes de l'environnement institutionnel, exigeant des acteurs une adaptation à la nouvelle structure d'opportunités. L'étude analyse les transformations du mode de gouvernance et de la structure de pouvoir de la filière sucre-alcool de l'État de São Paulo. L'analyse se réfère à la négociation des acteurs. Leurs ressources financières, technologiques, organisationnelles, politiques, juridiques, constitutionnelles et symboliques sont les variables les plus pertinentes en ce qu'elles déterminent la réussite des acteurs dans les processus de concurrence (elles procurent les fondements des avantages compétitifs de l'organisation) et la capacité d'influencer l'élaboration des politiques publiques. Cette étude s'inspire donc également de nouvelles contributions de « l'organisation industrielle » : la théorie des stratégies réglées par les ressources et les compétences dynamiques. L'approche en termes de réseaux de pouvoir s'inscrit dans la tradition de l'institutionnalisme historique, pour laquelle les processus de changement organisationnel adviennent sous l'effet d'altérations des institutions.¹²¹ Il est donc possible d'identifier les changements dans les stratégies des acteurs et dans leurs relations de pouvoir à partir des changements des règles, normes et conventions d'un secteur déterminé (soit-il productif ou non). Ce second travail, qui n'intègre que marginalement les changements qui interviennent au niveau macro, nous paraît incapable d'expliquer le contenu précis des nouvelles stratégies des organisations de représentation de l'agro-industrie, car le contenu des transactions avec le système politique n'est pas abordé.

¹²¹ Théret (2000) souligne une tendance à la synthèse des nouveaux institutionnalismes.

L'étude de Shikida et al. (2004) reprend les conclusions d'Alves (2002, in Moraes et Shikida, 2002) selon lesquelles, face au changement de modèle d'intervention gouvernemental, les intérêts de la filière de la canne-à-sucre ont pour principale arène de défense le Congrès National. De cette manière, le *locus* de pression du secteur tend à se centrer sur le Congrès et la société civile, contribuant à la création de *lobbies* et à la défense d'intérêts régionaux au détriment de l'ensemble de la filière. Il convient de noter que cette étude est reçue par la revue qui l'édite au mois de juillet 2004, alors que la Chambre Sectorielle du Sucre et de l'Alcool vient d'être créée quelques jours auparavant. L'analyse néo-corporatiste vise selon les auteurs à la compréhension du caractère fonctionnel de la relation entre groupes d'intérêts et l'État, et de leurs comportements à partir de cette interaction. Elle cherche également à comprendre les arrangements institutionnels qui dérivent des intérêts organisés avec les structures de décision situées à l'intérieur de l'appareil d'État. Ce procédé doit permettre d'éclairer le processus de formulation et de mise en œuvre de politiques publiques. (Shikida et ali., 2004, p. 362-363).

Le néo-corporatisme est défini par les auteurs, d'après Belik (1992), comme un arrangement institutionnel qui lie les intérêts organisés aux structures de décision de l'État ; comme une interaction stratégique. La mise en œuvre de pactes et de compromis stables dans le contexte de néo-corporatisme ainsi défini requiert que les agents soient dotés d'un certain degré de symétrie, non seulement d'intérêts, mais aussi de ressources, de capacités et de comportements. Ainsi, la nécessité d'intermédiation de l'État est souvent requise, du fait de l'absence fréquente de cette symétrie. L'échange politique néo-corporatiste est considéré comme un processus à double sens : la représentation des intérêts privés cherche à influencer les autorités du gouvernement avec l'**intention** de provoquer des décisions qui les favorise ; dans l'autre sens, les autorités gouvernementales cherchent à influencer l'articulation et la coordination des intérêts privés. Une telle définition de l'échange politique néo-corporatiste est proche de la définition que nous avons retenue du **gouvernement économique**. Selon les auteurs, l'intervention de l'État pour faciliter le jeu des intérêts privés se justifie pour deux raisons : premièrement par le faible coût de cette intervention ; et, deuxièmement, parce que l'État élargit ainsi son champ d'action. (Shikida et ali., p. 364-365).

Les auteurs considèrent alors la coordination dirigée (*orquestração*) - ou gouvernement - des intérêts, dans les différentes phases du Programme National de l'Alcool. Ils considèrent que dans la dernière phase de ralentissement et de crise du programme (1986-1995), le « goulet » technologique - issu de la crise du pétrole, et qui fut à l'origine du programme – disparaît. Cette disparition dissout dans le même temps la justification, face à la population brésilienne, de maintenir le corporatisme¹²² autour

¹²² La définition large du corporatisme par Jobert et Muller (1987, p. 160) permet de l'appliquer à ce cas. Le corporatisme

de ce programme. Dominé par le Ministère de l'Industrie, dans cette phase, le corporatisme de la première période du Proálcool réunissait selon Santos, beaucoup plus d'acteurs publics que d'acteurs privés (Santos, 1993, apud Barros et Moraes, 2002, p. 165). L'échec relatif du Proálcool était donc aussi lié à la désagrégation des intérêts, que ce soit dans le champ de l'État ; dans la désertion de l'industrie automobile et le manque d'intérêt des consommateurs ; ou encore de l'agro-industrie de la canne-à-sucre qui redéfinit son *mix* productif en faveur du marché du sucre au moindre signal d'élévation des prix internationaux. (Shikida et ali., p. 367-370).

La redéfinition du rôle de l'État comme promoteur du développement économique s'insère dans un processus plus large de déréglementation de l'économie brésilienne. Le modèle de gestion (ou de gouvernement) de l'agro-industrie de la canne-à-sucre se présente alors comme étant d'intervention minimale, afin de s'ajuster à l'environnement institutionnel établi ainsi que de s'accorder avec la Constitution de 1988. Cependant, selon les auteurs, en accord avec **la littérature économique**, les **failles de marché existantes déterminent la nature et le type d'intervention gouvernementale**. (Shikida et al., 2004, p. 374-375). Dans cette conception, le gouvernement est technicisé, dépolitisé et est ramené à la résolution de problèmes (*problem-solving*), objectif de la gouvernance telle qu'elle est définie par Boyer et Dehove (2001).¹²³ A partir de cette interprétation, les auteurs soutiennent que l'action de l'État dans la filière s'appuie sur les externalités environnementales positives dans la production et l'utilisation d'alcool hydraté. Le débat à ce sujet est cependant loin d'être clos, bien que les effets de l'éducation sociale à penser (« *gignospédie* ») le développement durable sous l'égide du « *green washing* » progresse à « grands mots », comme on l'analyse dans le chapitre suivant.

Pour les auteurs, le cœur de l'approche néo-corporatiste est de considérer que les comportements sociaux, économiques ou politiques ne peuvent être compris exclusivement par les déterminations ou

décrit une situation où la transaction entre l'État et la société opère par le canal d'organisations sociales reconnues et consolidées par l'État et qu'elle se traduit par des politiques concertées. La corporatisation dépend fondamentalement de deux processus : le problème de l'inclusion dans la gestion publique des grandes organisations (liberté d'association) ; la modification des modèles d'action pour incorporer dans les politiques ces nouveaux acteurs dont l'autonomie était incontournable.

¹²³ Les recherches sur le gouvernement et les politiques publiques ont mis en évidence le renouvellement des instruments de l'action publique par le développement de recettes dépolitisées de la « nouvelle gouvernance » (Lascoumes et Le Galès, 2005, p. 23). Le risque de ces approches de la « nouvelle gouvernance négociée » est de nier le jeu des intérêts sociaux et de masquer les relations de pouvoir au profit de questions de résolution de problèmes. Pour Lordon (1999, p. 184) : « la perspective théoricienne, qui abstrait et formalise les problèmes de l'action, les résout sur le papier et prête aimablement ses solutions aux agents dans la déveine, est absolument sourde aux arguments de la perspective génétique qui tient que ce sont le plus souvent des logiques sociales tout autres que les logiques de *problem-solving* qui gouvernent l'action collective et apportent, *mais de facto et incidemment*, des solutions [...] aux problèmes objectifs qui se posent à elle. C'est pourquoi en matière institutionnelle, le retour sur la genèse est d'une inestimable valeur, qui permet de remonter aux processus concrets par lesquels les problèmes attachés à la création de l'institution se résolvent, mais parfois inintentionnellement, c'est à dire par les effets indirects du travail de logiques tout autres que celles qui auraient visé à les poser explicitement ».

les identités collectives, pas plus qu'ils ne sont basés sur des choix ou des préférences individuelles. Ce qui les conduit - nouveauté dans cette veine issue de l'individualisme méthodologique - à postuler qu'un consensus effectif devra émerger du conflit de classes et d'intérêts sectoriels et professionnels. La forme d'action de l'État, en conciliant intervention minimale et résolution des failles de marché et des failles de gouvernement, reflétera cette interaction d'intérêts. Selon les auteurs, le secteur aurait grandement mûri en cinq ans, depuis 1999 et sa libéralisation. Cependant, l'année 2003 voit à nouveau des difficultés d'approvisionnement en alcool hydraté, dont les prix connaissent par ailleurs toujours de très fortes oscillations. La confiance des consommateurs est une nouvelle fois ébranlée. L'objectif gouvernemental de remettre en place une politique de l'alcool conduit le Président Lula à s'impliquer directement sur la question, mettant en évidence selon les auteurs, la fragilité de la coordination de cette filière productive (Shikida et al., 2004, p. 375-376). Les auteurs considèrent enfin que des failles qui existent encore sur le marché du travail du secteur – informalité, existence de travail esclave associé généralement à la tertiarisation du recrutement – doivent faire l'objet de l'attention de toute la filière productive.

Les auteurs concluent que la symétrie [entre acteurs collectifs] postulée par le néo-corporatisme pour la mise en œuvre de pactes et de compromis stables n'apparaît pas être une caractéristique de la filière, laquelle est fragmentée non seulement en deux régions productrices, mais aussi en entreprises qui présentent des structures de production, de coûts, de gestion et de stratégies compétitives différentes. Ces particularités, auxquelles s'additionne le comportement de *free-riding* dans les décisions conjointes, rendent difficile l'autogestion jugée indispensable à son développement et à sa croissance en l'absence d'État interventionniste. (Shikida et al., 2004, p. 379).

Dans le travail de Paulillo et Mello (2005), l'idée de base est que les institutions (sociales, économiques et politiques) modèlent la politique publique, car elles affectent les intérêts, les pouvoirs et les comportements des acteurs. Les altérations dans les règles, les normes, les codes de conduite et les conventions d'un secteur conduisent à des processus de changement des formes d'organisation et des stratégies d'action des acteurs, influençant le processus de décision politique et économique. Mais les institutions sont également modelées par l'histoire, elles incarnent des trajectoires historiques.

Pour Paulillo et Mello : « *dans ce contexte, où les institutions font la différence, le processus de globalisation, d'intégration économique et de fragmentation de l'État, ainsi que la **multiplication des acteurs organisés** dans la vie politique et sociale, finissent par **redéfinir les modes de régulation dans les divers secteurs et sous-secteurs** (productifs ou non). Plusieurs systèmes d'interaction et*

modes de représentation des intérêts finissent par surgir au sein d'un même champ politique ou économique, ce qui fait que les relations entre groupes privés et l'État, désormais plus intenses et complexes, se sont mises à varier d'un domaine à l'autre. Tous ces aspects reposent le débat sur les formes de corporatisme et de pluralisme pour l'étude des politiques publiques, contexte dans lequel surgit l'approche plus large des réseaux de pouvoir (policy network). Le réseau serait le locus à partir duquel peuvent être élaborées et administrées les politiques publiques et les processus de concurrence, parce que de là se gère l'interaction stratégique des acteurs et organisations, qui sont dépendantes de ressources de pouvoir » (Paullilo et Mello, 2005, p. 2-3).

Suite aux divergences au cours du processus de libéralisation de la filière, les catégories des fournisseurs et des industriels s'accordent sur les questions plus larges relatives au développement du secteur : incitations que doit concéder l'État pour promouvoir la consommation d'alcool hydraté, efforts pour briser les barrières protectionnistes externes au sucre et à l'alcool brésilien, définition du rôle de l'alcool dans la matrice énergétique nationale.

De nouvelles formes de concertation des intérêts se sont formées autour des relations entre acteurs de la filière sucre-alcool de São Paulo au début de la décennie 2000. Dans ce réseau, l'État et ses agences ne disposent pas d'autonomie car ils ne dominent pas la distribution des ressources de pouvoir. Les ressources les plus pertinentes sont contrôlées par le secteur privé, principalement par le segment industriel. Dans cette structure institutionnelle, il faut noter la rigidité et la symbiose qui existe entre le gouvernement (représenté par les dix ministres qui composent le CIMA), les parlementaires et les groupes d'intérêt privés (UNICA et ORPLANA). Dans l'échange politique qui s'établit, l'État concède aux groupes d'intérêt le monopole de représentation, des subventions et un accès privilégié aux décisions, qui promeuvent le développement organisationnel des acteurs collectifs et augmentent leur pouvoir de négociation dans le réseau. L'État reçoit en échange légitimité, information et soutien politique, ce qui accroît sa capacité d'action, c'est à dire l'efficacité de ses décisions.

Les principaux traits de la politique agro-industrielle du sucre et de l'alcool entre 1990 et 2002 sont résumés dans un tableau. On se limite à la présentation des objectifs des trois acteurs principaux. L'État vise à limiter le déficit public. L'UNICA a pour objectif d'adopter des stratégies pour augmenter la compétitivité et la demande de sucre sur le marché interne et externe, et à obtenir l'intervention de l'État pour stimuler la demande d'alcool hydraté. Les planteurs de canne-à-sucre représentés par l'ORPLANA cherchent à obtenir des prix rémunérateurs pour la matière première. L'objectif propre de l'État présenté par Paulillo et Mello apparaît daté, et on a montré que depuis lors, la recherche d'excédents commerciaux constituait un des objectifs prioritaires du gouvernement. En rejoignant un

des objectifs de l'UNICA et plus largement de l'ensemble des producteurs de la filière, la dynamique des échanges entre organisations de représentation de la filière et décideurs publics a été renforcée. On aborde ce phénomène dans le paragraphe suivant en présentant la « bataille » du sucre à l'OMC. Les effets de la dévalorisation du taux de change de 1999 et le boom des prix des *commodities* sur les marchés internationaux donnent une impulsion remarquable à l'exportation des produits de la filière sucre-énergie à partir de l'année 2002. Sur le marché interne, l'introduction des véhicules *flex-fuel* est un facteur de croissance supplémentaire pour la filière. Dans ce contexte de croissance relativement forte de la filière, il est possible de s'interroger sur la nature du changement sectoriel à l'œuvre. Les nouvelles formes d'action politique et la réorientation de la stratégie d'ouverture de débouchés à l'exportation est un élément fondamental.

Selon la littérature d'économie politique standard (Nouvelle Économie Politique), la réouverture bureaucratique, la remise en cause de l'insulation des décideurs politiques, amène le risque du populisme et du clientélisme. Le néo-libéralisme, avait, croyait-on, dans une période de démocratisation et de rejet de l'autoritarisme, écarté le danger du populisme. Le populisme de Lula (Sallum Jr., 2007) présente pour principaux risques, au niveau du régime d'accumulation, ceux qui découlent du désajustement entre structure de l'offre et de la demande. Mais ce n'est pas simplement la satisfaction des demandes, de pouvoir d'achat et de consommation, des populations marginalisées qu'il faut satisfaire. L'ouverture politique de l'administration du pouvoir Exécutif sous Lula trouve un autre champ d'application que celui orienté vers la récupération des masses sans représentation stabilisée : le soutien toujours massif à ce « vieux secteur moderne » de l'industrie de la canne-à-sucre. Il faut dire, à la vue des éléments que nous avons apporté dans cette étude, qu'il s'agit d'un élément de continuité dans ce rapport global-sectoriel au Brésil.

Avec la création des chambres sectorielles de l'agriculture, dans le cas particulier de la filière sucre-énergie, on peut s'interroger sur le renforcement d'un clientélisme fiscal. En effet, une étude sur la chambre sectorielle de la canne-à-sucre souligne la primauté des plaidoyers et des revendications fiscales. La Chambre Sectorielle de la Chaîne Productive du Sucre et de l'Alcool est créée en 2004, par l'Arrêté n° 154 du Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de l'approvisionnement. Une étude de Shikida et *al.* (2009) révèle que les principales revendications portées à cette chambre sont de nature fiscale. La chambre est composée de quarante-sept (47) représentants de trente-six (36) entités, parmi lesquels vingt (20) sont des représentants patronaux, quatorze (14) gouvernementaux et deux (2) représentants de la classe des travailleurs. La création de ce forum de discussions sectorielles a été l'occasion de la formation d'une nouvelle organisation de représentation régionale des planteurs

de canne-à-sucre du Nord-Est : l'UNIDA (*União Nordestina dos Produtores de Cana*). Le thème de l'unification et de la centralisation est ainsi toujours au centre de la terminologie et des stratégies organisationnelles de représentation des intérêts. Mais cette organisation ne prétend pas se substituer aux syndicats et aux associations membres, mais bien les fédérer et donner un poids supplémentaire aux revendications communes des planteurs « traditionnels » du Nord-Est. Les incertitudes sont cependant nombreuses quant aux canaux de représentation des nouveaux petits planteurs - bénéficiaires des mini réformes agraires successives - la lutte faisant rage entre la CONTAG, le SINDICAPE (Syndicat des Planteurs de Canne-à-Sucre de l'État de Pernambouc) et son équivalent dans l'État d'Alagoas. La FETRAF (Fédération des Travailleurs de l'Agriculture Familiale) s'inscrit également naturellement dans ce jeu pour la représentation des petits fournisseurs de canne-à-sucre. Elle manque encore néanmoins de bases solides au Nord-Est. Il semble bien là aussi que le maintien du système hybride de représentation des intérêts, le retour de l'importance du Congrès depuis la Constituante, mais aussi plus récemment la réouverture de Chambres de concertation favorise un fonctionnement en réseaux de pouvoir et de politiques publiques.

L'UNICA demeure un acteur central de ce réseau de pouvoir et de la structure de représentation des intérêts de la filière. Lorsque le segment « nordestin » de l'industrie, plus précisément le SINDACUCAR (Syndicat des Industriels du Sucre et de l'Alcool) de Pernambouc, co-organise un séminaire sur la politique nationale de changements climatiques en 2010, le directeur exécutif de l'UNICA, Eduardo Leão de Souza fait partie des intervenants. Ainsi avons-nous émis l'hypothèse d'une division régionale du travail politique entre segments territorialisés de l'agro-industrie de la canne-à-sucre. Le Centre-Sud, véhicule une image de modernité et de compétitivité du secteur. Le Nord-Est effectue une part importante du travail politique au Congrès. Handicapé par les conditions naturelles et sociales, c'est pour le moins son argument perpétuel, il participe au premier chef de la reproduction des rentes d'exploitation sur la nature et le travail dans les différents segments territorialisés de la filière. L'UNICA pour sa part, avec ses ressources économiques et financières, rassemble la filière autour des questions larges, telles que la recherche d'une définition plus précise de l'éthanol dans la matrice énergétique nationale ou encore l'ouverture des marchés externes à ses produits. Ce dernier point est aussi un lieu de convergence avec les politiques publiques visant à soutenir l'excédent commercial de l'économie brésilienne.

b. *La stratégie de l'UNICA : valoriser le sous-produit alcool sur les marchés internationaux, réformer le régime sucrier international, réinsérer le secteur dans la société*

En soutenant par son action l'idée d'une nouvelle géographie du commerce mondial (Oliveira, 2005, p. 10), à la recherche d'un excédent commercial croissant, l'UNICA a maintenu son statut d'organisation représentative leader de la filière sucre-énergie.

Iglecias (2007) fait l'hypothèse que les succès brésiliens à l'OMC dans les différends sur les exportations subventionnées de coton et de sucre, de 2002 à 2005, s'expliquent et reposent sur une alliance solidement fondée entre les associations patronales et des secteurs du gouvernement brésilien, comme les Ministères de Relations Extérieures, du Développement, de l'Agriculture et des Finances, laquelle a permis au pays d'imposer des défaites importantes aux gouvernements et aux producteurs des États-Unis et de l'Union Européenne. Cette alliance est en rapport avec la formation en cours d'une nouvelle institutionnalité des relations entre État et entrepreneur, un projet politique du gouvernement quant à l'insertion internationale du pays dans l'économie mondiale lequel repose sur la professionnalisation croissante du *lobby* du secteur de l'« *agronegócio* », tourné de façon accrue vers l'action internationale. Elle correspond à l'hyperactivité du gouvernement Lula dans la diplomatie économique.

La nouvelle institutionnalité des relations entre gouvernement et entrepreneur, dans le cadre d'arènes de négociations, ajoute à la discussion de politiques publiques, depuis quelques années, la tâche d'établir des stratégies communes d'action sur les marchés et dans les forums internationaux. Cette syntonie établie dans les batailles du sucre et du coton à l'OMC entre producteurs ruraux et bureaucratie étatique a grandement à voir avec l'expérience accumulée dans les chambres sectorielles. Un autre facteur important à considérer dans cette réussite est l'alliance préférentielle établie entre le gouvernement brésilien, principalement depuis le début du gouvernement Lula, et les segments de l'économie nationale dotés d'avantages compétitifs et comparatifs. Cela est dû à une nouvelle conception de l'insertion du pays dans les forums de négociation et dans le commerce international, perceptible surtout entre la fin du deuxième mandat de Fernando Henrique Cardoso et le premier mandat de Luís Inácio da Silva. Un rôle particulier revient à la Coalition d'Affaires Brésilienne (*Coalizão Empresarial Brasileira*). Dans le cadre de la Confédération Nationale de l'Agriculture, le Forum Permanent de Négociations Agricoles Internationales a été le mécanisme par lequel la Confédération consulte les divers segments de l'« *agronegócio* » quant à la thématique du commerce

extérieur et l'instance dans laquelle sont canalisées et dirigées au gouvernement les principales demandes des entrepreneurs agricoles. Le principal canal d'interlocution avec le Forum est la Chambre Thématique de Négociations Agricoles Internationales du Ministère de l'Agriculture.

Enfin, une autre raison importante de ces succès a été la professionnalisation croissante de la gestion et du lobby, de dimension internationale, des entités de représentation des divers secteurs de l' « *agronegócio* » brésilien. Le secteur a pu compter, au cours des dernières années, sur la collaboration de *think tanks*, orientés sur la question de l'insertion de la production rurale brésilienne dans le commerce international. C'est notamment le cas de l'ICONE, Institut d'Études du Commerce et Négociations Internationales, fondé en 2003, et dont l'UNICA est, avec l'ABAG, l'un des supports. Il faut aussi souligner le rôle important de la Datagro, entité spécialisée dans l'analyse économétrique orientée spécifiquement vers la thématique de la production et du commerce mondial de sucre et d'alcool. De nombreux autres *think tanks*, à but lucratif ou non, forment progressivement un réseau avec les associations patronales et les diverses agences gouvernementales, qui contribuent à accroître l'expertise brésilienne quant à une meilleure insertion du pays dans le commerce mondial et ses arènes de négociation.

La fin de la réglementation par l'État, dans des conditions de taux de change favorable à la conquête de marchés externes, a donné une impulsion à la professionnalisation de la gestion de la filière du sucre et de l'alcool. En 1999, le Brésil participe de la constitution de la *Global Sugar Alliance (Global Alliance for Sugar Trade Reform and Liberalization)*. Début 2002, l'UNICA transmits au gouvernement brésilien ses préoccupations relatives au non-respect par l'Union Européenne de ses engagements antérieurs dans le cadre de l'OMC de limiter ses exportations subventionnées de sucre aux niveaux convenus. Les grands producteurs brésiliens, australiens et thaïlandais se coordonnèrent pour convaincre mutuellement leurs gouvernements respectifs d'initier le contentieux. L'association de São Paulo, l'UNICA, était en charge de contracter le cabinet d'avocats qui réunit les arguments juridiques en faveur de la plainte : Sidley Austin Bown and Wood LPP, qui agissait également dans le différend sur le coton. Le *consulting* économique pour fournir les bases techniques à la cause du sucre brésilien a été contracté par l'UNICA auprès de la LCM International, entreprise qui avait réalisé une analyse du régime sucrier européen. Suite aux consultations avec l'Union Européenne, et en l'absence d'accord, les trois pays demandèrent en juillet 2003 la constitution d'un panel pour la résolution du cas auprès de l'Organe de Règlement des Différends, panel constitué en décembre de la même année. Les trois pays obtenant gain de cause en octobre 2004, l'Union Européenne initia les procédures d'appel en janvier 2005. En septembre 2005, les trois pays réussirent à établir, avec l'OMC, un plafond de 1,3 millions de tonnes annuelles de sucre subventionné pouvant être exporté par

l'Europe.

Cas d'école de l'atténuation de l'agenda néolibéral au sein du capitalisme agraire afin de maintenir une part de ses privilèges ; la filière sucrière brésilienne l'est aussi dans sa capacité à mobiliser les différents services de l'administration de l'État pour mener à bien des actions internationales en sa faveur. La mise en question par le Brésil du régime sucrier européen aura permis d'accroître ses parts du marché mondial d'un niveau qui oscillait de 10 à 20% entre 1996 et 2002, à environ 45% à la fin de la première décennie des années 2000. Ce qui ne va pas sans risques d'une perte de revenus importante de la filière en cas de baisse des cours internationaux du sucre. En outre, selon Bresser Pereira (2007b, p. 17), l'application d'un impôt sur les biens qui sont sources de « maladie hollandaise » est rendue plus complexe lorsque le pays dispose d'un poids significatif (part de marché) dans l'offre internationale du bien, car l'impôt peut avoir pour conséquence d'augmenter le prix international du bien.

Conclusion :

Soulignons les principaux éléments d'une interprétation régulationniste de l'importance de la filière quant à son mode de fonctionnement dans les sphères politiques.

En adoptant une lecture phénoménologique de la présence du politique au sein de la Théorie de la Régulation à partir des compromis noués au niveau méso-économique, on constate au niveau des formes institutionnelles :

- en ce qui concerne la relation salariale, que celle-ci reste subordonnée au niveau du secteur agro-industriel et de la filière sucre-énergie, mais que la représentation des travailleurs progresse très marginalement dans les arènes de concertation institutionnelles à la fin des années 1980 et au début des années 1990. Avec le gouvernement Lula, les syndicats et les mouvements sociaux sont incorporés à l'Exécutif fédéral dans les Ministères « sociaux » ;
- le régime monétaire-financier, que le maintien des privilèges dans le régime de crédit est maintenu malgré la crise fiscale de l'État, et que l'opacité de la renégociation des dettes n'est pas réduite sous l'administration du Parti des Travailleurs ;
- la forme de l'État et des relations État-société, que les structures longues de l'héritage colonial marquent encore la démocratie brésilienne dans les relations entre l'État et les groupes d'intérêts et professionnels. De ce point de vue le pluralisme est restreint ou limité. La

responsabilisation des producteurs ruraux et de la filière sucre-énergie à l'égard de l'ensemble de la société a été tentée par le gouvernement dans la période néolibérale. Leurs dépendances réciproques les a conduit à la recherche d'objectifs partagés et de stratégies communes. Dans cette relation de dépendance, il faut souligner l'importance particulière de la dimension territoriale dans les relations État-société. Les modes d'organisation corporatistes territorialisés de la représentation des intérêts, et le clientélisme à l'égard des pouvoirs locaux n'empêchent pas la constitution de *lobbies*. Il en résulte, au niveau de la filière une division régionale du travail politique.

Une lecture à partir des catégories de la représentation topologique du social enrichit l'interprétation de l'empreinte du politique suivant la distinction des sphères politiques propres à l'ordre économique et à l'ordre politique. Dans le premier de ces ordres, il faut noter que le système organisationnel de représentation se renouvelle d'abord au Centre-Sud dans la direction de créations de *lobbies* concurrentiels. Dans ce système, l'État intervient en n'octroyant qu'à certaines organisations un statut public de représentation. Des éléments de pluralisme, de corporatisme et de clientélisme se mêlent donc. L'ouverture de la Chambre Sectorielle du Sucre et de l'Alcool en 2004 conduit les planteurs de canne-à-sucre du Nord-Est, organisés jusqu'alors par États fédérés, à créer une association supplémentaire qui les fédère au niveau de la macro-région. Le système de concurrence est également modifié, principalement dans la deuxième moitié des années 1990, et l'on a constaté au chapitre précédent que ce changement a largement favorisé le segment territorial de la filière localisé au Centre-Sud.

Dans la sphère politique de l'ordre politique, le système administratif a été très largement démantelé, puis restructuré. Les agences administratives en charge du secteur ont été totalement renouvelées. La CONAB et le BNDES ont fortement gagné en importance au cours de la décennie 2000. Au niveau du système politique, l'importance croissante du Congrès a été signalée notamment par l'apparition et la fortification de la représentation des intérêts « ruralistes ». L'étude de la filière sucre-énergie révèle que ce poids a été maintenu également dans la période de relative fermeture bureaucratique. La renégociation du Code Forestier à la fin de la première décennie de 2000 le confirme également.

Le retour d'un corporatisme privé, comme modèle d'association qui privilégie l'aspect privé de l'entité de classe, à côté d'un aspect semi-officiel faisant de l'association en question un organe consultatif de l'État, peut être interrogé dans le cas de la filière sucre-énergie, et de manière plus large dans le secteur agro-industriel. Cette situation prévalait jusqu'aux années 1930. (Leopoldi, 2000). La démocratisation puis le programme, entravé dans sa mise en œuvre, de démantèlement de l'héritage « varguiste » dans

les relations État-société, a bien suscité un regain d'associativisme dans le patronat rural. L'ABAG, l'UNICA, l'UNIDA en sont des exemples.

On peut néanmoins s'interroger sur le sens de la relation de pouvoir qui définit ce corporatisme privé, de l'association à l'État, dès lors que l'on considère que ce dernier accorde ou non à une organisation de représentation des intérêts un statut « public » d'interlocutrice et de négociatrice. Il semblerait néanmoins que cette pratique « corporatiste » dépende de la convergence ou de l'accord des objectifs stratégiques des associations avec ceux prioritaires dans l'agenda gouvernemental des politiques économiques. Dans cette interaction entre les groupes d'intérêt et les groupes sociaux, et les stratégies d'action qu'elles produisent, Iglecias (2007) souligne le rôle important des *think tanks*. La déréglementation relative du corporatisme donne en effet une importance croissante à ce type d'entités qui se proposent de penser de nouveaux référentiels, sectoriels et globaux, susceptibles d'orienter les politiques industrielles ainsi que la politique macroéconomique (Leopoldi, 2000, p. 304).

Quant aux rapports de force qui se jouent dans l'articulation méso-macro, on peut avancer les hypothèses suivantes. Au niveau macroéconomique, le déficit de la balance des paiements pose la nécessité d'accroître les exportations. Ceux qui exportent sont organisés en réseaux, se partagent les tâches et les activités politiques en fonction de leur spécialisation historique, comme le révèlent les actions politiques des organisations de représentation de la filière sucre-énergie. Ils parviennent également à maintenir leurs privilèges dans ce jeu organisationnel et politique, en préservant une forte exclusion des secteurs populaires et progressistes. Ces privilèges s'établissent dans les jeux quotidiens de la politique aux différents niveaux de gouvernement du système politique et donnent lieu, on l'a vu dans la première partie de notre étude, à un régime de croissance et d'accumulation difficilement soutenable sans reformulation du mode de régulation. Une telle reformulation suppose des modèles de développement alternatifs. Or en matière de production de référentiels, les intérêts de l'« agronegocio » et de la filière sucre-énergie ont été particulièrement actifs dans la décennie 2000-2010, laissant peu d'espace aux discours qui préconiseraient des coalitions socio-politiques alternatives.

Chapitre 8 :

La gouvernementalité de l'agro-industrie du sucre et de l'énergie au prisme du régime discursif des acteurs collectifs

Les discours produits par les acteurs collectifs évoluent avec les changements de régime politique et de régime économique. Les acteurs industriels ont été pris au dépourvu lors de l'abandon de l'ancien modèle de développement (Diniz, 2013) et du passage à un régime de croissance et d'accumulation dit de crise ou de contraction (Araújo et al., 2009, p. 7). L'absence de référence, de modèles cognitifs et de vision correspondait à une perte de pouvoir politique de ces acteurs dans un contexte d'ajustement interne et externe devenu nécessaire. A l'inverse, le modèle néolibéral de politiques économiques qu'avait amorcé les États-Unis et la Grande-Bretagne et que commençait à promouvoir les institutions multilatérales de crédit (et de développement) international, fournissait à une partie des agents économiques qui s'estimaient lésés, ou qui avaient été cooptés par le modèle de développement antérieur, des références ou des bornes pour leurs discours et leurs revendications¹²⁴.

Ce chapitre montre que les décisions de politique économique et de politique sectorielle passent par une production discursive et idéologique autorisée et l'élaboration de référentiels de politiques publiques. L'évolution du modèle de développement du Brésil dans l'ajustement nous conduit à analyser la dimension symbolique, idéologico-discursive, de l'économie agro-industrielle et de la filière sucre-énergie. Le rôle des théories comme base d'un discours sur le développement participe de la coordination des anticipations des acteurs. Le mécanisme de formation sociale des anticipations est ainsi crucial. Les constructions symboliques sont des éléments nécessaires au changement institutionnel et à la recherche d'une stratégie de développement (Boyer, 2012, p. 14-15). L'évolution de ces constructions est un élément important à prendre en compte dans l'évolution des formes institutionnelles et donc du mode de régulation au niveau national.

Le paradigme néolibéral de la compétitivité et de l'ajustement structurel s'accompagne progressivement de l'auxiliaire du développement humain dans les années 1990. Le paradigme du développement durable est institutionnalisé par la tenue de Conférences décennales des Nations-unies depuis 1972. Le troisième sommet de la Terre, ou Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement de Rio de Janeiro, en 1992, lance la Convention-cadre des Nations-unies sur les

¹²⁴ Ce phénomène est qualifié de convergence épistémique par Lordon (1999, p. 175), par opposition à une interprétation en termes de « convention de politique ».

changements climatiques. Les questions que soulève le paradigme du développement durable acquièrent progressivement de l'importance dans la construction de la représentation des activités agraires et agro-industrielles et de leur articulation avec le reste de l'économie et de la société. Les intérêts du capitalisme rural peuvent s'appuyer sur leurs ressources publicistes au sens d'Habermas (1988) pour diffuser l'idée de leur adaptation naturelle à ce paradigme. On a souligné en effet au chapitre 7, avec Regina Bruno, l'importance des média de communication dans les réseaux professionnels de sociabilité des députés « ruralistes ».

La filière sucre-alcool, qui devient « sucre-énergie » au milieu des années 2000, est un cas d'école de l'agro-export dans l'évolution des modèles de développement proposés. Elle l'est par les représentations que ses acteurs collectifs construisent sur la durabilité -sociale, environnementale et économique - des systèmes agro-industriels qu'elle produit, et des effets de cette durabilité sur celle de la matrice énergétique, du développement national, du développement humain et social. Fortement marqué par le paradigme du développement durable, ce nouveau référentiel sectoriel élargit celui qu'avait instauré le Proálcool dans le cadre du référentiel global ou « discours national sur le développement » du second Plan National de Développement qui visait à parachever l'industrialisation par substitution des importations. Le nouveau référentiel sectoriel est, dans le sillage de la réforme néolibérale et des politiques d'ajustement structurel et de stabilisation, largement orienté vers les perspectives d'exportation. Les incertitudes sur le modèle de développement au niveau national découlent de la concurrence entre conventions de développement alternatives, institutionnaliste restreinte et néo-développementaliste. Ces incertitudes au niveau du développement national reposent sur les incertitudes quant aux capacités de l'agro-export à combler le déficit de la balance des paiements et, au niveau de la filière sucre-énergie, sur les perspectives d'exportation d'éthanol à moyen terme. Ces indéterminations pourraient remettre en cause le rapport global-sectoriel, mis en place dans les années 1980-1990 et qui s'actualise pleinement dans le mode de développement du Brésil à partir du début des années 2000.

L'idée de bornes théoriques a été présentée précédemment comme cadre à l'analyse nous amenant au présent chapitre. Les contenus des règles et des structures de gouvernance renvoient à un référentiel cognitif sur la base duquel s'élaborent des dispositifs cherchant à modifier les acteurs et leurs interactions (Jobert et Muller, 1987 ; Lascoumes et Le Galès, 2003). Ce référentiel de l'agro-industrie s'articule autour de trois thématiques spécifiques : les façons de jouer dans et de la démocratisation ; les façons d'améliorer l'insertion internationale compétitive ; le caractère durable - socialement et écologiquement – du développement du secteur. Ce référentiel agit sur les comportements des acteurs

et leurs interactions par sa force discursive et symbolique qui se concrétise dans une redistribution des pouvoirs (Lordon, 1999).

Ce chapitre se compose de deux sections :

Dans la première, on s'intéresse au secteur dit « rural » dans son ensemble. Un acquis de la littérature sociologique est d'avoir montré que le discours sur l'efficacité et la compétitivité de l'agro-industrie escamote la question agraire et participe des actions en faveur de l'ouverture des marchés externes (Bruno R., 2009). Il est par ailleurs observé que le jeu de la démocratisation et l'internationalisation commerciale et financière croissante implique de produire un discours sur le développement durable dans ses dimensions autant sociales qu'environnementales, alors que dans le mode de développement antérieur, autoritaire, excluant et économiquement nationaliste, ces thèmes demeuraient marginaux. Ces discours sont performatifs dans la redistribution des pouvoirs entre les capitalistes agraires mais également par rapport aux intérêts industriels. La prospective, l'élaboration de scénarios et de modèles du commerce international brésilien jouent également un rôle important dans cette redistribution des pouvoirs. Les perspectives de débouchés importants sur les marchés internationaux de *commodities* agricoles et agro-industrielles soutiennent la vision d'une vocation de croissance du secteur agricole brésilien. L'analyse de ces discours, de ces images et de la construction des savoirs démontre l'impasse faite sur l'hétérogénéité de l'agriculture brésilienne, du fait et à l'avantage du poids politique de l'agriculture capitaliste agro-exportatrice, reproduisant un mode de développement sectoriel excluant (Sabourin, 2007).

La deuxième section analyse la formation d'un nouveau rapport entre référentiels global et sectoriel pour la filière sucre-énergie. Elle étudie plus particulièrement les processus concrets de conversion de l'expertise nationale et internationale en une doctrine de politique sectorielle reprise à leurs comptes par les champs politiques et publicistes. Au niveau de la filière, le discours sur la compétitivité et la durabilité de la production a pour effet objectif de justifier le développement de l'éthanol et la stratégie de négociation d'ouverture des marchés externes (UNICA, 2007 ; Iglécias, 2007). On analyse ici plus particulièrement comment ce référentiel est produit à partir de la conversion de l'expertise en une véritable doctrine de politique sectorielle qui révèle une alliance stratégique entre les organisations de représentation des intérêts économique et la bureaucratie spécialisée du champ administratif, alliance nécessaire à la formation de tout régime de gouvernance. Cette doctrine de politique sectorielle peut alors être investie dans les champs politiques et publicistes, le système de représentation politique et le système des *mass media* de communication. On étudie

principalement son investissement dans le champ du système politique.

A. Démocratisation, compétitivité et développement durable : les savoirs et les discours performatifs de la redistribution des pouvoirs

Les discours sont l'expression de représentations et de doctrines, construites et justifiées sur la base d'instruments tels que la statistique, la cartographie. Leurs effets sur la structuration du pouvoir sont réels dès lors qu'ils sont émis par des institutions dotées de pouvoir symbolique. La reformulation des discours des intérêts dits « ruralistes » est à mettre en lien avec un certain réaménagement des positions de pouvoir dans le secteur de l'« *agronegócio* » analysé au chapitre précédent (chapitre 7). L'adaptation au paradigme néolibéral, voire les demandes en faveur de la libéralisation de nombreux segments de l'« *agronegócio* » ont produit une évolution des représentations et de nouveaux espaces de représentation. Il a fallu s'adapter à l'impératif de l'insertion internationale compétitive. La stabilisation de la démocratie brésilienne au milieu des années 1990, confirmée ensuite par l'alternance politique au début des années 2000, a progressivement conduit à l'intégration cognitive des revendications sociales et écologiques, phénomène renforcé par l'ouverture internationale croissante du secteur.

Notre étude se base dans un premier temps sur l'analyse de R. Bruno (2009). Elle propose une réflexion sur la construction politique du mot « *agronegócio* » au Brésil, prend pour hypothèse de base que la société brésilienne vit une période d'hégémonie de l'« *agronegócio* », et cherche à comprendre le mode d'auto-perception et de perception du monde des portes-paroles du patronat rural et de l'« *agronegócio* ». Elle s'inscrit ainsi dans la veine d'une étude de l'oligopole du discours autorisé (Lordon, 1999). On insiste particulièrement sur l'idée renouvelée de vocation agricole du pays et sur ses implications en relation à la notion de compétitivité. Cette idée est notamment soutenue et ratifiée par les travaux de prospective réalisés par le Ministère de l'Agriculture. Dans ce rapport global-sectoriel qui s'établit, l'idée-force consiste à assimiler que tout facteur favorable au capitalisme rural est également bénéfique pour le pays. Cette représentation repose sur une vision standard de la compétitivité, conçue en statique, sans prise en compte des effets systémiques de ses dynamiques sectorielles. Cette vision unifiante tend par ailleurs à produire une sous-connaissance qui occulte l'hétérogénéité des agricultures brésiennes. Le succès de l'*agronegócio* capitaliste est un mythe à certains égards, notamment en termes d'emplois et de rendements. La construction politique d'une

image dualiste du monde rural brésilien ne permet pas un débat compréhensif sur le développement rural qui équilibre les nécessités d'exporter et de dynamiser les marchés ruraux.

1) L'« agronegócio » ou la construction politique des mots

Les discours sur la vocation agricole du développement du Brésil se renouvellent sur la base de la construction de la notion d'« agronegócio », qui adapte le terme états-unien d'« agribusiness ». Le terme d'« agronegócio » tend à marquer de manière croissante le discours de valorisation du monde rural brésilien. Son utilisation par les porte-paroles des organisations de représentation du capitalisme agraire se développe et est construit politiquement, ainsi qu'en témoigne le travail de Regina Bruno (2009), « *agronegócio, palavra politica* » (*agronegócio*, parole politique). Sur la base de cet apport et des éléments de discours que nous avons par ailleurs recueillis lors de notre enquête de terrain en 2010, on questionne le discours de ces acteurs collectifs. On interroge les modalités discursives, argumentatives et lexicales par lesquelles le patronat du capitalisme agraire et agro-industriel prône un modèle unique et présenté comme unifié, qui fonde son pouvoir symbolique. Ce modèle construit une représentation duale du monde rural brésilien dans laquelle la production pour le marché interne est dévalorisée symboliquement, indice d'adhésion à une coalition socio-politique « globaliste ». La construction de la synonymie entre modernité et vocation agricole du pays contribue à la formation d'un pacte politique conservateur lequel s'appuie dans le champ économique sur la dite « nouvelle théorie de la croissance ».

Selon R. Bruno (2009), quelques constantes sont relevées dans les arguments des directions patronales interviewées par l'auteur, lesquelles cherchent à fonder la construction (politique) du mot « *agronegócio* » :

- un nouveau champ lexical émerge autour de l'« *agronegócio* » comme synonyme d'union, de succès et de générateur de richesse ;
- l'« *agronegócio* » comme expression de la modernité et d'un **nouveau modèle de développement** qui répond aux intérêts et aux nécessités de toute la société ;
- la **croissance** dans l'absence d'alternatives historiques autres au-delà de l'« *agronegócio* » ;
- le principe de **valorisation** de soi et de déclassement et de dévalorisation de l'autre ;
- l'impératif d'une plus grande institutionnalité et de la construction de **nouveaux espaces de représentation**, de médiation des intérêts directement liés à l'« *agronegócio* ».

Toujours comme part de ce processus de construction de l'hégémonie, affleurent, selon R. Bruno (2009), les divergences et tensions entre les représentants patronaux, notamment entre producteurs ruraux et les autres secteurs situés en amont et en aval.

Le champ lexical de l'*agronegócio* se structure selon Bruno (2009, p. 115) à partir de la notion de filières (*cadeias*) et de liens qui uniraient les processus, les entreprises et les acteurs. L'idée de force est sous-jacente à l'idée d'union. Elle rend présentes les idées de pouvoir et d'indestructibilité. Les acteurs s'efforcent de **légitimer l'« agronegócio » comme organisateur collectif** et à démontrer un consensus large, confirmant selon Bruno ce processus de construction de l'hégémonie. La notion d'« *agronegócio* » est aussi synonyme de réussite ; succès associé aux idées de compétence, de génération de richesse et de profit. Une différence notable avec les périodes antérieures est que « *le profit est assumé ouvertement comme un des objectifs de l'agronegócio. Autrement dit, la condition d'entrepreneur est assumée, dans le sens classique, et l'identité de classe bourgeoise comme constitutive de la construction de l'agronegócio comme projet économique et politique* » (Bruno, 2009, p. 116). Nous dirions que plus que la condition d'entrepreneur, c'est celle de capitaliste qui est assumée. Ces capitalistes, malgré ce discours unifiant, sont extrêmement divers, la « société et l'économie de l'« *agronegócio* » qu'ils produisent connaît des configurations régionales et sociales fort contrastées. (Heredia et al., 2009).

L'« *agronegócio* » est aussi associé par ses représentants ou portes paroles à un modèle technologique d'excellence, à la génération d'emplois et à l'amélioration des conditions de vie des personnes impliquées (*stakeholders*). L'« *agronegócio* » est donc responsabilité sociale, dépassement de la pauvreté. L'« *agronegócio* » exprime l'organisation et signale un mûrissement de la classe sociale.

Selon un représentant de l'Association Brésilienne d'Agrobusiness (ABAG) interviewé par Bruno : « *Cette logique instituée par l'agronegócio est complètement différente de celle des cycles économiques qui était plus une chose d'extraction et d'exportation. Aujourd'hui ce n'est pas comme ça ! Le Brésil n'extrait pas de café ; derrière le café il y a de la génétique, il y a des traitements, de la manutention, des marques ; il y a toute une complexité, que constitue cette filière. Ainsi on ne travaille plus avec une vision par produit mais bien avec une vision de filière ; et les filières sont complexes. C'est la logistique. [ABAG]* » (Bruno, 2009, p. 116).

L'« *agronegócio* » est enfin considéré comme le premier exemple de la **compétitivité** de l'économie brésilienne, ainsi que le montrent les discours de la Fédération Agropastorale de l'État du Mato Grosso (FAMATO, Région Centre-Ouest) et du Département « *Agronegócio* » de la Fédération des Industries

de l'État de São Paulo (FIESP) :

« *L'agronegócio est de loin le secteur le plus compétitif de l'économie du Brésil, pour le vérifier il suffit de voir la participation dans le PIB, l'excédent, la génération d'emplois etc. [FAMATO] ».*

« *L'agronegócio n'est pas petit, il n'est pas moyen, il n'est pas grand. L'agronegócio est organisation ! [Département Agronegócio de la FIESP] ».*

Le modèle technologique d'excellence et l'amélioration des conditions de vie des *stakeholders* constitueraient une nouveauté, à la base de la nouvelle dynamique de compétitivité. C'est sur ce nouveau modèle technologique et cette nouvelle bourgeoisie, signifiant que les oligarchies agraires auraient muté (donc tout autre chose que mûrir), que s'appuierait un modèle de développement consensuel, qui repose sur une activité rentable et moderne.

En effet, pour les portes parole du secteur, l'« *agronegócio* » exprime également la modernité et un **nouveau modèle de développement** qui répond aux intérêts et aux nécessités de toute la société. Considéré par ses représentants comme une activité productive, rentable et moderne, l'« *agronegócio* », quand il est pensé comme expression d'un modèle de développement, est vu comme une activité qui englobe tout et qui implique tous.

Il est ainsi parfois confondu avec la réalité brésilienne elle-même : « *Si on considère ce concept dans ses ultimes limites, on verra que le Brésil pratiquement vit de l'agronegócio. (ACRISSUL, Associação Mato-grossense de produtores de algodão) »* (Bruno, 2009, p. 117).

Un des slogans récent de l'ABAG, « *Brésil un seul négoce* » (ou une seule affaire) répond bien de cette conception. L'« *agronegócio* » est encore représenté « comme une solution aux 'maladies' existantes » par l'ABAG. Selon Bruno (2009, p. 118), les leaderships de l'« *agronegócio* » ont perçu un processus de changement en cours et ont cherché à profiter des possibilités ouvertes issues de la mise en œuvre de nouveaux modèles d'accumulation de richesse, de nouveaux modes d'action collective et de nouvelles chances de pouvoir.

Pourtant, dès lors que la « maladie hollandaise » et la désindustrialisation est évoquée avec les « fonctionnaires » du système semi-corporatiste de la Confédération Nationale de l'Agriculture (CNA), ceux-ci s'empressent de rappeler que la balance commerciale brésilienne est soutenue, positivement, par l'« *agronegócio* », alors même que le change est valorisé. Ils se réfèrent à Alexandre Schwartzman, économiste de la Banque Santander et chroniqueur des journaux de São Paulo, un de ceux qui ne **croient** pas à la désindustrialisation. Il n'y aurait aucune préoccupation à avoir à ce sujet

à court terme. Les producteurs ruraux brésiliens sont les plus compétents du monde en termes de coûts. Le problème se situe « *da porteira para fora* » (au-delà du portail de l'exploitation), c'est à dire au niveau des coûts de transport et d'exportation, d'une infrastructure pour l'exportation jugée déficiente (Severo, 2010). Au niveau de l'infrastructure logistique, les intérêts agraires et agro-industriels ont été particulièrement efficaces dans la définition d'une large part des projets du dit Programme d'Accélération de la Croissance (PAC, 2007-2010). Ce qui n'empêche pas Severo et Conchon (2010) d'affirmer que les politiques économiques du Gouvernement Fédéral ne sont en rien structurantes.

De tels discours suggèrent l'absence d'alternative historique au-delà de l'*agronegócio*. Cette importance supposée sans égal de l'«*agronegócio* » est fondée sur un ensemble de facteurs, parmi lesquels on trouve la capacité unique de génération de richesse, argument quasi-physiocrate ; le dépassement du clivage rural-urbain, transformation dans laquelle les producteurs et entrepreneurs de l'*agronegócio* sont sujets ; et l'idée que résiderait dans l' *agronegócio* la seule opportunité pour le Brésil d'écourter le chemin pour devenir un pays du premier monde (ACRIMAT, Association des éleveurs du Mato Grosso du Sud). C'est l'argument ou le slogan de la « vocation agricole du pays » (Mendonça, 1997), d'ailleurs validé par la Première (ou Vieille) République (1889-1930), thématique souvent reprise dans les discours des portes-paroles contemporains du patronat des activités liées au secteur agricole. La *bonanza* agro-exportatrice justifie donc d'elle-même une voie agraire du développement économique et social, dès lors que le modèle technologique suivi est considéré ou présenté comme étant d'excellence, donc l'activité la plus moderne, contribuant au bien-être de tous. On retrouve ici l'argumentation ou le modèle standard de l'investissement en technologie et en capital humain comme condition nécessaire et suffisante de la croissance et du développement économique. C'est l'orthodoxie conventionnelle en matière de théorie de la croissance.

Malgré son importance économique et sociale et la notion d'unité qui est utilisée pour caractériser ses filières, l'impératif d'une plus grande institutionnalité et de la construction de nouveaux espaces de représentation et de médiation des intérêts directement liés à l'*agronegócio* est aussi un thème récurrent des porte-paroles du secteur. Cette nécessité s'est fait particulièrement ressentir entre la création du Front Ample de l'Agropastoralisme Brésilien (1985) et la création de l'ABAG (1993). Le Front Ample manquait d'un caractère formel. Cet impératif est encore présent du fait des divergences et des tensions qui affluent. Celles-ci signalent certainement des différenciations internes et des différentiels de pouvoir. Par ailleurs, les représentants de l'*agronegócio* identifient un « côté grossier et élémentaire » de celui-ci, restreint à la **production pour le marché interne**, qui apparaît donc

dévalorisée symboliquement. L'explicitation des divergences permet de percevoir une nouvelle configuration des relations sociales, en même temps qu'elle relativise le discours de la modernité de l'*agronegócio*. L'appartenance à ce secteur repose sur une classification établie à partir de la notion de retard et de modernité. Que les producteurs ruraux soient inclus ou exclus par les autres segments, la direction intellectuelle et morale appartient aux secteurs situés en amont et en aval et à leurs entités de représentation. Les relations de domination et d'exploitation des groupes subalternes sont, de fait, des relations d'inclusion, mais de manière différenciée. La question de l'inclusion de l'agriculture familiale est secondaire dans leurs discours selon Regina Bruno (2009). Elle est uniquement défendue par l'Organisation des Coopératives Brésiliennes, et ne fait pas l'objet de tensions. Une autre divergence a trait, d'après l'analyse de Regina Bruno, à la relation entre profit et croissance de l'*agronegócio*. Il y aurait une divergence de vue entre la supposée croissance de l'*agronegócio* et le faible profit de certains secteurs productifs (APR-MT, Association des producteurs de soja de l'État de Mato Grosso).

C'est l'éternel « débit » de la société brésilienne à l'égard du secteur : *« la plus grande dette que la société brésilienne a à l'égard de ce segment est peut-être celui-ci : nous avons conscience d'avoir contribué au maintien du prix du panier de base, cependant nous avons été jetés aux lions (des multinationales) et aujourd'hui nous sommes totalement dépendants du marché financier. C'est une dépendance énorme. [FAMATO] »* (Bruno, 2009, p. 124).

La construction de l'*agronegócio* comme mot politique est indissociable de la construction de l'image des entrepreneurs capitalistes du secteur. Dans cette veine, certains représentants expriment une grande préoccupation quant à la construction d'une image institutionnelle moins distordue, de manière à neutraliser l'image construite par les médias et certains secteurs de la société. La méconnaissance de la société brésilienne de ce que signifie réellement l'*agronegócio* est critiquée, et l'absence de vision de l'*agronegócio* par le gouvernement brésilien est regrettée. L'association qui est faite dans la société entre *agrobusiness* et pollution est critiquée : la suie du brûlis de la canne-à-sucre cache l'aspect générateur d'emploi et de revenu de l'*agronegócio* selon le Département Agronegócio de la FIESP (Fédération des Industries de l'État de São Paulo). Enfin, la position de l'Église Catholique est dénoncée, laquelle considère parfois publiquement « la figure démoniaque » de l'*agronegócio*.

Cette image distordue de l'*agronegócio* par les media dont se plaignent ses représentants apparaît avoir grandement changé au cours des années 2000. On verra par ailleurs dans la sous-section suivante que le gouvernement brésilien a bien une vision de l'*agronegócio*, d'ailleurs radieuse. Enfin, les intérêts de l'*agronegócio* travaillent ardemment depuis le début des années 2000 pour déconstruire cette image de destruction de l'environnement liée à ses activités. Il en va de même de cette

« diabolisation ».

Le discours unitaire cache une forte hétérogénéité et la construction d'une dualité. La dévalorisation symbolique de la production pour le marché interne pourrait être expliquée de plusieurs manières. D'un point de vue économique, on l'a vu, la dynamique des prix relatifs, mais également l'évolution de la fiscalité est largement favorable aux produits agricoles et agro-industriels exportables et exportés. D'un point de vue socio-politique, la dévalorisation symbolique du marché interne correspond sans doute au rattachement de cet *agronegócio* au pacte libéral-dépendant, pacte conservateur et globaliste, que Bresser Pereira souligne pour la période 1990-2006, c'est à dire à l'alliance avec les élites des pays riches davantage qu'avec les travailleurs et les classes moyennes professionnelles qui constituent son marché interne (Bresser Pereira, 2007a, p. 258-260). Ce pacte ferait retourner le pays à une condition semi-coloniale, en faisant disparaître l'idée de Nation et donc de développement national, ce que souligne le terme *stakeholder*, lequel résume l'expression « personnes impliquées ». On retrouve l'affirmation de Bresser Pereira selon laquelle, en termes politiques, le secteur de l'*agronegócio* et de l'extraction de minerais est, dans le Brésil des années 2000, un secteur indéfini, qui s'allie souvent à l'orthodoxie conventionnelle, et parfois se solidarise avec le reste de l'industrie.

Cette indéfinition résulte d'hétérogénéités. Elle permet de relativiser le discours de la modernité de l'*agronegócio*. Il faut noter que cette surévaluation du marché externe recoupe celle de l'*agronegócio*, alors que la contribution économique de l'agriculture familiale, dont la production est sans doute en grande partie orientée vers le marché interne, n'est intégrée par l'*agronegócio* que dans les chiffres agrégés de sa valeur ajoutée, des emplois créés, et des rendements élevés que fournit cette agriculture par ailleurs occultée (symboliquement et socialement).

Dans les discours, la vocation agricole du pays confirme le retour à une situation semi-coloniale que souligne Bresser Pereira (2007a). C'est bien le progrès et la modernité qui justifiait l'entrée massive de capitaux britanniques à la fin du XIX^{ème} siècle, lors du passage à la République. Mendonça (1997, p. 22) souligne que ces entrées signifiaient la stabilisation de la politique économique du gouvernement et la consolidation même du régime politique. L'affirmation de l'hégémonie des grands caféiculteurs de São Paulo aux alentours de 1898 devait garantir les impératifs de l'ordre à l'ère du cosmopolitisme, dès lors que les radicalismes jacobins, positivistes et monarchistes avaient été dépassés. Les fractions agraires dominantes, bénéficiaires de la division internationale du travail traditionnelle, construisirent à leur profit un « système oligarchique » faiblement perméable, duquel ils monopolisèrent les postes de direction et les activités les plus rentables. Mais l'orthodoxie

conventionnelle en matière de théorie de la croissance, on l'a souligné, ignore les effets d'une croissance dualiste sur le potentiel de croissance de long terme (Palma, 2006).

Les représentations et les référentiels ne se construisent pas uniquement sur des discours. Ils s'appuient également sur des images, et pour le cas de la canne-à-sucre, on le verra, sur l'instrument cartographique. Par ailleurs, les discours peuvent être appuyés sur d'autres instruments (au sens d'instrument de politique publique, tel que défini par Lascoumes et Le Galès, 2003) et notamment la statistique et les modèles de prospective. La vocation de croissance du secteur agricole brésilien et de ses exportations en est un exemple. Le rôle du Ministère de l'Agriculture, monopolisé par les intérêts de l' "agronegócio" est dans ce domaine extrêmement important.

2) La vocation de croissance du secteur agricole

Les discours sur la vocation agricole du développement du Brésil trouvent des relais académiques significatifs, ainsi qu'en témoigne un document de travail de l'Institut de Recherche en Économie Appliquée (IPEA) « Agriculture et croissance : scénarios et projection » (Vieira Filho et al., 2011), et notamment la section « tendance pour les prochaines années », basée en grande partie sur la publication du Ministère de l'Agriculture « *Projeções do Agronegócio: Brasil – 2009/2010 a 2019-2020* ».

Les auteurs commencent par le constat suivant :

« L'agronegócio brésilien dispose d'un grand potentiel de croissance. Le marché interne est significatif, et le marché international a présenté une croissance accentuée de la consommation. Les pays surpeuplés auront des difficultés à répondre aux demandes dues à l'épuisement de leurs aires cultivables. Les difficultés de reconstitution des stocks mondiaux, l'augmentation accentuée de la consommation – notamment de grains comme le maïs, le soja et le blé – et le processus d'urbanisation en cours dans le monde créent des conditions favorables pour des pays comme le Brésil, qui a un immense potentiel de production et de la technologie disponible. La disponibilité de ressources naturelles dans le pays est facteur de compétitivité » (Vieira Filho et al., 2011, p. 22).

Les projections de production et d'exportation des principaux produits agricoles et agro-industriels suggèrent un avenir brillant pour le monde rural et pour la société brésilienne. Une telle analyse peut

toutefois être tempérée dès lors que cet optimisme est sujet aux révisions qu'induisent les évolutions sur les marchés externes, et que les gains de productivité dépendent de facteurs de politique économique (investissements en infrastructures et régime de crédit rural). De surcroît l'effet de transmission du bien-être de l'agriculture à l'ensemble du système économique repose sur une représentation standard de la compétitivité en statique.

En matière de croissance de la production sur la période 2008/2009 à 2019/2020, les projections du Ministère de l'Agriculture donnent l'éthanol en tête, dont la production devrait plus que doubler (+ 130%), suivie par le coton dont la production devrait augmenter de près de 70%. Vient ensuite la viande de poulet (+50%), fortement liée à la production de grains (maïs et soja), et le sucre (environ + 50% également). En cinquième et sixième positions, le soja (+ 43,55%) et la cellulose (+ 42,56%). Suivent l'huile de soja et le maïs, dont la production devrait augmenter de près de 40%. Les dernières places reviennent au haricot (*feijão*) et au manioc (+ 23% et + 14% respectivement). La croissance de la production doit intervenir sur la base de la productivité, puisque la productivité totale des facteurs devrait se maintenir en forte croissance, comme le montrent les travaux de Gasques et al. (2010), du Département de Gestion Stratégique du Ministère de l'Agriculture. Le taux de croissance annuel moyen de la production doit être de 2,67%, alors que la surface devrait s'accroître de 0,45% par an. Le soja et la canne-à-sucre sont les principales cultures en extension de surface (entre 4 et 5 millions d'hectares chacune), ainsi que le maïs (+ 1 million d'hectares). Les productions de soja et de maïs sont et seront orientées pour une part vers le marché interne. Les viandes se destineront au marché interne à hauteur de 65 à 80% de la production.

En matière d'exportations, là encore l'éthanol est le produit phare dans les projections de croissance, les exportations devant plus que tripler (+ 223%). Mais les grandes incertitudes quant à la création et à l'institutionnalisation d'un marché mondial de l'éthanol-carburant ne permettent pas d'établir une projection de la part du marché mondial que devrait occuper le Brésil. Le produit suivant, en termes de croissance des exportations projetée, est le coton, lesquelles devraient presque doubler (+ 92%). Viennent ensuite le lait (+ 85%) et la viande bovine (+ 82%), le maïs (+ 80%) et la viande de poulet (+70%). Le sucre arrive en neuvième position, derrière la cellulose et l'huile de soja, avec une hausse des exportations prévue de 53% entre 2008/2009 et 2019/2020. La part de marché de la viande bovine brésilienne devrait progresser de 5 points, de 25 à 30% du marché mondial ; celle du maïs de 3 points environ, de 10 à 13% ; celle de la viande de poulet de près de 7 points, de 41 à 48% du marché mondial. Le sucre devrait maintenir sa part stable à 46,5% du marché mondial.

En conclusion, les auteurs rappellent que l'« agronegócio » est un secteur fondamental de l'économie brésilienne, autant en termes de génération de revenu que pour l'obtention de devises. Le secteur est responsable d'un quart du PIB, avec des gains de participation de l'agro-industrie et de la distribution dans la filière productive. Les exportations de ce secteur représentent près de 43% du total des exportations en 2009, générant un solde de près de 55 milliards de BRL. La demande mondiale d'aliments devrait augmenter de 70% d'ici à 2050. Le Brésil est le pays doté du meilleur et plus rapide potentiel de croissance, en pouvant augmenter sa production agricole de 40% d'ici à 2019. Les biocarburants ouvrent également une fenêtre d'opportunités pour le Brésil. Les auteurs notent cependant que pour que la croissance de la productivité puisse se prolonger dans les prochaines années, trois facteurs sont essentiels : les investissements en logistique ; les améliorations dans les domaines portuaires, routiers et de communication ; et le crédit rural, dû au rôle de cette politique dans la formation de capital, dans l'accès aux innovations technologiques et dans la stimulation à l'offre de produits agricoles. Il faut enfin prolonger les investissements en recherche, tant de l'EMBRAPA (Entreprise brésilienne de recherche agronomique, publique) que des universités et des autres instituts de recherche. De surcroît, des politiques publiques doivent être élaborées afin d'incorporer à la production moderne les secteurs les plus en retard et à faible capacité d'absorption technologique, contribuant au développement économique global. Les projections à 10 ans des années suivantes ont été revues à la baisse pour la plupart des produits. L'optimisme quant à la croissance du produit et des exportations agricoles, s'il ne s'est pas évanoui, s'est atténué.

La situation agricole et alimentaire mondiale créerait selon les auteurs des conditions favorables pour le Brésil. C'est là nous semble-t-il que le rapport global-sectoriel prend tout son sens. Ce qui est favorable aux producteurs agricoles et agro-industriels du Brésil le serait également pour le pays. La disponibilité de ressources naturelles serait un facteur de compétitivité. On a déjà largement souligné dans la première partie les risques de réduction de la croissance potentielle à long terme issue de la désindustrialisation, phénomène résultant de la hausse des rentes sur les ressources naturelles via ses effets sur le taux de change. Le discours inverse, fondé sur une représentation de la compétitivité et de la structure du commerce extérieure indifférente à la nature des produits exportés, gagne du poids. La hausse de la productivité et surtout des rendements agricoles est l'argument de base, celui le plus souvent mobilisé pour démontrer le caractère soutenable de l'expansion de l'agriculture et des agro-industries qui est prévue. Les risques de croissance appauvrissante¹²⁵ qui émanent de la position

¹²⁵ Développée par J. Baghwati, la notion de croissance appauvrissante correspond à un cas particulier de dégradation des termes de l'échange, lorsqu'un pays est faiseur de prix sur les marchés internationaux des produits qu'il exporte. La croissance du produit et des exportations ne permet pas dans ce cas d'accroître les importations.

dominante sur certains marchés (viande de poulet, sucre) ne sont quasiment jamais évoqués. Enfin, on note là encore que les investissements, le crédit rural et la formation de capital dans le secteur de la production de biens agricoles et alimentaires, l'incorporation à la production moderne des secteurs les plus en retard sont vus comme une condition suffisante du développement économique global. Les effets structurels sur l'économie, et systémiques au niveau macroéconomique et macro-social ne sont pas considérés. Les questions de la redistribution des revenus et du bien-être sont évincées.

Les risques pour la croissance de l'économie brésilienne à long terme que signifie cette représentation sont importants par leur effet cognitif. Ils le sont d'autant plus que l'image de l'efficacité et des succès supposés de l'*agronegócio* capitaliste constitue pour une large part une construction politique erronée.

3) La méconnaissance de l'agriculture familiale et paysanne, facteur de développement rural insoutenable ?

L'opposition entre agriculture capitaliste et agriculture familiale, la construction d'une représentation duale du monde rural brésilien, met en lumière la concurrence entre modèles de développement alternatifs. L'héritage latifundiaire a conduit à la construction de systèmes de connaissances valorisant la grande agriculture capitaliste au détriment de ceux orientés vers les autres formes d'agriculture. On mobilise l'étude remarquable de Sabourin (2007) dont l'« *analyse des débats au sein du gouvernement Lula en matière d'agriculture et de développement rural porte surtout sur la critique d'une fausse opposition entre un agro-négoce surévalué et une agriculture familiale majoritaire qui voit sa contribution économique occultée* » (Sabourin, 2007, p. 82). Elle nous permet de montrer que les débats sur le développement rural se basent sur l'élaboration de systèmes de connaissance dont les fonctions mythiques dépassent les secteurs agraires et agroindustriels. Les représentations symboliques des agricultures brésiliennes et des régimes fonciers sous-jacents influencent la vie de la formation sociale dans son ensemble.

Les effets de cette transformation discursive et idéologique peuvent être compris à la lumière de l'étude des jeux organisationnels et stratégiques, dans la structure de gouvernance du secteur, mais aussi du fait de la dépendance du gouvernement économique au niveau national à l'égard des exportations de *commodities* (chapitres 5, 6 et 7). Cette dépendance, laquelle se traduit en règles de gouvernance, est également fortement liée à la construction et aux effets de savoirs. La dualisation

institutionnalisée du débat sur l'agriculture empêche la création de règles de gouvernance et d'instruments de politique adaptés à la diversité des agricultures tant patronales-capitalistes que paysannes-familiales. C'est dans ce cadre, selon Sabourin (2007) que plusieurs postes ministériels ont été occupés dès le premier gouvernement Lula par de « grands propriétaires terriens également patrons d'industries agroalimentaires qui ont adopté une politique d'exportation particulièrement agressive et en faveur de l'agriculture d'entreprise [et qui] ont été largement soutenus par le ministère des Affaires Étrangères. » (Sabourin, 2007, p. 62). Selon l'auteur, la dualité de la politique agricole du Brésil, qui avait été introduite par le second gouvernement Cardoso (1999-2002), a donc été maintenue, institutionnalisée voire exacerbée. Pour Sabourin (2007), la « *vision hégémonique du succès de l'agrobusiness, politiquement construite par la droite conservatrice, a réussi à introduire des effets pervers d'inspiration néolibérale au sein des programmes phares du gouvernement Lula, pourtant contrôlés par le Parti des Travailleurs : sécurité alimentaire (Fome Zero, Faim Zéro), réforme agraire et appui à l'agriculture familiale. On peut penser que le Parti des Travailleurs et ses mouvements sociaux alliés ne disposaient pas de propositions alternatives solides au modèle néolibéral. Cette faiblesse vient de la méconnaissance des réalités diverses de l'agriculture familiale et paysanne brésilienne et du public de la réforme agraire. Elle tient également à des choix idéologiques ou corporatistes* » (Sabourin, 2007, p. 62).

La droite conservatrice, et notamment le patronat du capitalisme agraire et agro-industriel, qui résiste aux recettes néolibérales dans ses filières, et participe même des programmes dits néo-développementalistes tels que le Programme d'Accélération de la Croissance, en faisant pression pour que les ressources soient orientées vers la réalisation de projets d'infrastructure en milieu rural, contribue à imposer ces recettes idéologiques aux programmes agraires et destinés à l'agriculture familiale. Le Parti des Travailleurs, considéré dans les années 1990 par de nombreux observateurs comme l'un des fers de lance de la résistance au néolibéralisme, avec les mouvements sociaux qui lui étaient proches, ne l'aurait plus été une fois arrivé au pouvoir au niveau fédéral. On a étudié les stratégies des organisations semi-corporatistes et des associations de l'« agronegócio » au chapitre 7. Mais comment s'imposent ces choix idéologiques ?

Et quel est la cause de cette méconnaissance des agricultures familiales et quels en sont les « effets de connaissance » ?

Sabourin traite de ces effets de connaissance sur les débats en matière de politique de développement rural. L'auteur identifie trois grands débats en la matière, qui se rapportent aux programmes qui concernent l'agriculture familiale, gérés par les trois secrétariats du Ministère du Développement

Agraire : le PRONAF (Programme National de Renforcement de l'Agriculture Familiale) géré par le Secrétariat à l'Agriculture Familiale ; le PRONAT (Programme National de Développement Territorial) assuré par le Secrétariat du Développement Territorial ; le Programme National de Réforme Agraire géré par le Secrétariat de Réorganisation Agraire qui dirige l'Institut National de Colonisation et de Réforme Agraire (INCRA).

Alors que les chiffres relatifs à l'importance de l'« agronegócio » incluent l'ensemble des activités agropastorales, ces activités se constituent en fait en un champ de bataille aux luttes féroces, où la dualité construite du secteur agricole entre agriculture d'entreprise et agriculture familiale, grands et petits producteurs, a pour objectif la lutte pour les fonds publics, dont une part importante est détournée pour renégocier les dettes d'une minorité de débiteurs obstinés et habituels. (Silva, 2010, p. 157).

Selon Sabourin, l'institutionnalisation d'une approche dualiste du secteur agricole brésilien en 1998 par la création du Ministère du Développement Agraire cristallise une représentation déjà prégnante au sein du gouvernement et de la société brésilienne d'une agriculture à deux vitesses : une agriculture capitaliste d'entreprise et une petite production paysanne vivrière et arriérée. Ce dualisme a été accentué par une opposition accrue, institutionnalisée au sein de l'État et entretenue par les médias entre une agriculture capitaliste compétitive et pourvoyeuse de devises (qualifiée d'agronégoce par référence à l'*agrobusiness* américain) et une agriculture familiale associée à la réforme agraire et à des compensations sociales coûteuses pour le contribuable. (Sabourin, 2007, p. 64). Or, selon Sabourin, les statistiques officielles, même si elles « tendent à réduire l'importance de la contribution de la production familiale [...] démentent cependant radicalement cette image économiquement fautive et politiquement construite de la réalité agricole du Brésil ». (Sabourin, 2007, p. 64). Sabourin s'appuie sur les chiffres du recensement agropastoral de 1995-1996, ceux du recensement de 2006 n'ayant pas encore été publiés à la date de parution de l'article. L'agriculture familiale représente 85% des exploitations, 38% de la production agricole nationale et occupe 75% de la population active agricole, alors qu'elle ne bénéficie que de 30% de la surface agricole et seulement 25% des financements publics destinés au secteur.

« A la vision réduite d'une agriculture familiale décrite comme un secteur peu productif, spécialisé dans l'approvisionnement du marché intérieur, on peut opposer le fait qu'elle produit plus que l'agriculture patronale par hectare, tout en occupant sept fois plus de main d'œuvre. » (Sabourin, 2007, p. 66). Or cette vision est peu relayée dans la société brésilienne au-delà des secteurs concernés de la société : mouvements sociaux pour la réforme agraire et syndicats de travailleurs ruraux. Le débat sur l'avenir du monde rural brésilien en est marqué.

Le débat sur la politique de réforme agraire recoupe selon Sabourin celui plus général sur le projet de société, la place de l'agriculture, et en particulier l'avenir de l'agriculture familiale. Ce débat est donc un élément central dans la définition du rapport global-sectoriel et dans la construction d'un référentiel de politiques publiques pour le secteur agricole. Selon Sabourin, il se limite souvent à l'affrontement de groupes d'intérêts et provoque parfois des alliances inattendues. Une majorité de la classe politique brésilienne est contre la réforme agraire, par principe, par défense de ses privilèges. Une autre partie, tant à gauche qu'à droite ne croit pas au succès économique de la réforme agraire mais y trouve des intérêts socio-politiques, électoraux, idéologiques voire même économiques. Une troisième tendance est celle des défenseurs de la réforme agraire par conviction sociale, idéologique et économique. Le débat académique reste marqué par ces trois tendances. Deux thèses principales occupent ce débat. Dans une perspective développementaliste, la réforme agraire constitue l'un des volets d'une politique de soutien à l'agriculture familiale intégrée au marché capitaliste. Pour d'autres, le développement de la concurrence capitaliste dans l'agriculture brésilienne et mondiale rend trop tardive l'installation de petits agriculteurs via la réforme agraire. Ils ne pourront, selon cette interprétation, jamais devenir compétitifs du point de vue de la production. Sabourin indique que cette thèse est largement présente au sein du Parti des Travailleurs et du gouvernement Lula. (Sabourin, 2007, p. 75). La réforme agraire peut alors se justifier au Brésil comme une politique sociale visant à limiter l'exode rural. Pour J.G. Da Silva, la réforme agraire n'est plus nécessaire du point de vue du développement capitaliste des forces productives rurales, bien qu'elle constitue toujours une possibilité. Pour J. Souza de Martins, une alliance entre le capital et le travail contre une rente foncière au Brésil a toujours été impossible ; l'héritage esclavagiste et la tentation de le perpétuer ont scellé une alliance entre le capital et la propriété de la terre. La réforme agraire ne pourrait alors que réduire des relations de travail liées à la concentration foncière et resocialiser des populations laissées en marge du développement économique et social. Les deux auteurs cités voient également un effet keynésien de la réforme : multiplication des bourgs et des infrastructures en milieu rural et renforcement de la société civile et de la rurbanisation. En matière de planification territoriale, il s'agit de remédier à la « ruralité des espaces vides » que fonde la grande propriété foncière (Wanderley, 2002, p. 20).

Par ailleurs, l'institutionnalisation du débat sur la dualité de l'agriculture brésilienne par une opposition entre *agronegócio* et agriculture familiale tend à occulter selon Sabourin la question clef du modèle d'agriculture familiale, tout comme d'ailleurs elle occulte la diversité de l'*agronegócio*. Cette opposition simpliste maintient à la marge le véritable débat, même au sein du Ministère du Développement Agraire et des mouvements sociaux, d'une politique adaptée à la diversité des agricultures familiales et paysannes au Brésil. La tendance actuelle est de rendre prioritaire l'appui

aux agriculteurs familiaux capables d'intégration aux marchés capitalistes, et de réserver aux autres segments un traitement social au titre de la lutte contre la pauvreté. Il convient de noter, avec Sallum Jr. que ces dernières politiques semblent s'adjoindre de mécanismes destinés à augmenter les « capacités » des destinataires. Sabourin note que cette disjonction entre politiques sociales et politique productives est contraire à la base du principe tripartite du développement durable (équilibre entre social, économique et environnemental). La première phase du programme Faim Zéro (*Fome Zero*) est vivement critiquée par Sabourin. Ses modalités ont conduit à favoriser l'achat de denrées manufacturées issues de l'*agronegocio* plutôt que de dynamiser les marchés locaux. Sabourin note les efforts inédits du gouvernement Lula en termes d'appui à l'agriculture familiale, que confirme la loi dite « *Merenda Escolar* » (goûter scolaire), promulguée en 2009, laquelle cherche à renforcer les achats publics en direction de l'agriculture familiale.

L'image politiquement construite et économiquement fautive des succès de l'*agronegocio* a une fonction iconique. Et l'hyperbole n'est pas de notre fait, mais bien des intérêts agro-industriels brésiliens dont l'un des principaux *think tanks* a adopté le nom d'ICONE (Institut de Commerce et de Négociations Internationales). Le débat sur la réforme agraire est de première importance pour la construction de l'agenda gouvernemental en matière de politiques de développement rural. Dans la perspective développementaliste, une tension entre développement social et humain et développement économique émerge dans les positions sur la réforme agraire. Ce conflit idéologique résulte de cette dualité construite, qui semble profiter davantage à la « grande » agriculture capitaliste qu'à la « petite » agriculture familiale et paysanne. On retient que du point de vue du développement économique, politique sociale et productive en direction des agricultures familiales et paysannes ne sont pas dissociables et produisent un effet de dynamisation des marchés ruraux. Le soutien à la petite production marchande agricole et manufacturière rurale induit sans doute plus d'effets d'entraînement intersectoriel sur le marché intérieur que la grande agriculture d'exportation dont les importations d'intrants sont fortement croissantes.

Si le poids économique des activités agricoles, agro-industrielles, et des secteurs amonts (biens d'équipement, intrants phytosanitaires et engrais, services financiers) et avals (transport, distribution, commercialisation) au Brésil est indéniable, celui-ci est loin d'être le fait exclusif du capitalisme agraire. Selon les données du Recensement agropastoral réalisé par l'IBGE (Institut Brésilien de Géographie et de Statistique) en 2006, et publié en 2009, l'agriculture familiale représente, comme en 1996, environ 85% des exploitations agricoles et les trois quart de la main d'œuvre employée dans le secteur. La définition juridique de l'agriculture familiale par la loi en 2006, et la publication

explicite de données relatives à celle-ci, si elle reconduit le dualisme, devrait permettre de réduire la récupération statistique de ces agricultures par l' « agronegócio ».

Pour autant, l'alliance historique entre capital et propriété foncière, laquelle contribue fortement au pacte libéral-dépendant, est loin d'être remise en cause par un **discours et un projet national de développement** industriel-salarial. La vision de la compétitivité et de l'insertion internationale du Brésil est toujours fortement marquée par une conception théorique de la croissance et du développement économique standard à laquelle adhèrent les élites globalistes.

Le secteur sucre-énergie, avec une production d'éthanol essentiellement orientée vers le marché interne, et les promesses d'une génération électrique complémentaire au système de production hydraulique, produit pour sa part une représentation de la filière promotrice du développement national.

B. La formation d'un nouveau rapport global-sectoriel de la filière sucre-énergie : le Brésil fournisseur compétitif de produits agricoles à haute teneur énergétique, base d'une croissance économique saine et d'une réduction de la contrainte externe

Dans un article de sociologie économique qui traite du processus de rapprochement des groupes de la filière sucre-alcool et des groupes du marché de capital (national et international) Mundo Neto (sd) observe qu'un indice du processus d'internationalisation de l'espace (social) de la canne-à-sucre tient à l'intensification de l'usage du terme éthanol au détriment de celui d'alcool carburant, et d'usine de bioénergie au lieu d'usine de canne-à-sucre. Il est possible de faire l'hypothèse que cette nouvelle terminologie correspond plus largement à la formation d'un nouveau référentiel pour la filière, et que, pour le moins, cette terminologie viserait à effacer dans le discours la mémoire des **privilèges** qui ont fondé le Proálcool, et les difficultés d'organisation dans l'approvisionnement du sous-produit par les usines de traitement de la canne-à-sucre, récurrentes à partir du milieu des années 1980. Le scénario se répète pourtant, comme l'a révélé la crise d'approvisionnement de 2008-2010. Cette nouvelle terminologie a été adoptée au Secrétariat à l'Agroénergie du Ministère de l'Agriculture. Les fonctionnaires de la Compagnie Nationale d'Approvisionnement (CONAB) y résistent, tout comme ils s'opposent aux formes prises par la régulation pour le moins lâche de la filière « sucre-alcool »

(selon la terminologie qu'ils continuent d'employer).

Comment appréhender alors la formation de ce nouveau référentiel ? Il convient de revenir sur ce que l'on appelle référentiel. Lordon propose « de nommer référentiel, le corpus de représentations constitutives d'un modèle du monde [...] majoritairement adopté par les agents. Bien plus qu'une signification conventionnelle localement cristallisée, le référentiel est une totalité cognitive structurée *a minima*. » (Lordon, 1999, p. 178). Le référentiel doit être saisi dans le fonctionnement de ses institutions concrètes, seul moyen de comprendre ce qui l'établit comme connaissance commune et comme connaissance sociale. Les énoncés du référentiel s'appuient sur la caution légitimatrice de la science, sur la parole officielle de l'État de politique, mais également sur les prescriptions des grands organismes internationaux. Ils sont par ailleurs contraints par les exigences des marchés financiers et circonscrits par les propos « d'experts ». Ils sont enfin relayés et consacrés par les media spécialisés aussi bien que généralistes qui donnent à tous ces discours l'audience la plus large et jouent un rôle primordial « *dans l'installation de ces énoncés comme ' incontestable ' corpus de la politique [économique] au sein de l'opinion publique* ». (Lordon, 1999, p. 178). Pour cet auteur, la compréhension de l'installation d'un référentiel implique de rechercher les multiples processus de conversion et de traduction d'une hégémonie ou d'une domination académique en doctrine de politique [économique] partagée tant par les élites politico-administratives que par la majorité des relais d'opinion. (Lordon, 1999, p. 179). Le « régime des idées » constitue une application locale de l'hypothèse de hiérarchie des institutions émise par Boyer (1995). La spécificité de ce régime tient à ce que la formation des doctrines de politique est sous très forte influence de l'état du champ de la science.

On analyse dans cette section le « régime des idées » organisant une représentation de la filière sucre-énergie qui se forme à la conjonction des champs des intérêts économiques, administratifs, et politiques. On aborde dans un premier temps les termes et les thèmes de l'expertise internationale et nationale sur les agro-carburants. Le champ académique y est traité succinctement comme un des éléments de l'expertise.¹²⁶ On insiste ensuite sur le processus de conversion de cette expertise en doctrine de politique sectorielle. La production de représentations et d'images du caractère durable (au sens du paradigme du développement durable) de la filière est essentiellement le fait de l'organisation leader de la représentation politique des agro-industries sucrières. Ces représentations symboliques sont largement reprises dans les discours des décideurs du ministère en charge de la

¹²⁶ Le champ publiciste sera peu articulé à l'analyse et peut faire l'objet d'une recherche future.

politique de la filière, bien que notre enquête de terrain ait permis de mettre au jour certains conflits inter-bureaucratiques quant aux modalités de cette politique. Ces conflits d'intérêts et ces disputes intellectuelles ne paraissent pas dans le champ politique, et on assiste bien à une « manipulation de la publicité par des groupes d'intérêt et à une reféodalisation de la sphère publique », ainsi qu'à un désamorçage des fonctions critiques de la sphère publique politique (Habermas, 1988). La dépendance cognitive du système politique à l'expertise produite sur la filière est mise au jour. La publicité du régime idéologico-discursif est bien le principe premier de l'intégration sociale. Les avantages comparatifs dont la durabilité est avérée et énoncée fondent un consensus scientifiquement et symboliquement construit.

1) L'hégémonie de l'expertise : bilan énergétique, efficacité économique et développement durable

Le débat international sur la production d'agro-carburants s'est développé entre les « émeutes de la faim » des années 2007-2008 et la révision *de facto* des objectifs d'incorporation d'agro-carburants sur les marchés des carburants des pays riches dans la crise internationale qui éclate en 2008. Il importe de signaler que le consensus de l'expertise internationale relativisant les agro-carburants va être repris, complété, et par là pour le moins nuancé, par l'expertise brésilienne. L'expertise internationale a reconnu le pouvoir énergétique de la canne-à-sucre et la viabilité – énergétique – de la production d'éthanol à partir de cette matière première. Il revient alors à l'expertise brésilienne de légitimer cette production sur le territoire national en termes de développement durable. Autrement dit, la compétitivité économique et la soutenabilité sociale et environnementale de cette production doivent être avérées scientifiquement, énoncées par l'État, et répondre aux exigences des marchés financiers. C'est à partir de cette expertise, privée et publique, que les organisations professionnelles de la filière mais aussi l'administration spécialisée élaborent alors des projets de politique communs. On s'intéresse plus particulièrement aux processus de conversion de l'expertise en doctrine de politique sectorielle, dans une collaboration entre acteurs privés et publics.

Le débat international sur les biocarburants s'est stabilisé autour de l'idée d'ineptie de la production d'éthanol de première génération, directement à partir de la biomasse, à l'exception de celle issue de la canne-à-sucre. Les études de soldes énergétiques fondent ce consensus. C'est en matière de développement durable, terme dont la polysémie conduit à un foisonnement d'interprétations, que le

débat est le plus complexe, d'autant qu'il recouvre, au niveau international, toutes les diversités des configurations nationales de la production d'éthanol.

Au Brésil, les études de José Goldemberg notamment, constituent un pilier de la légitimation de cette source d'énergie. Celles de Rodolfo Hoffman, dans le champ des sciences sociales également.

Rodolfo Hoffman, de l'Institut d'Économie de l'UNICAMP (Université de Campinas, État de São Paulo) publie dès 2006 dans la revue « Sécurité alimentaire et nutritionnelle » un court article relatif à la sécurité alimentaire et à la production d'éthanol au Brésil. Les avantages comparatifs des entreprises brésiliennes dans la production d'éthanol doivent être exploités, afin de promouvoir la croissance économique et de réduire la consommation de combustibles fossiles. Si l'auteur recommande l'attention sur les aspects environnementaux et les impacts socio-économiques de la croissance de la production d'éthanol, ses effets sur la sécurité alimentaire devraient être bénéfiques, dès lors que l'insécurité alimentaire au Brésil résulte de la pauvreté, et que celle-ci devrait être réduite par la hausse de l'emploi et du revenu découlant de la croissance de l'agro-industrie de la canne-à-sucre. (Hoffman, 2006). La question de la structure foncière n'est pas abordée.

La théorie ricardienne des avantages comparatifs sert à nouveau de caution après plus de deux siècles de pratiques et de théorisation du développement économique sur les bases posées par Hamilton, List, et reprises par les théoriciens structuralistes de la Commission Économique pour l'Amérique Latine. Les thématiques du développement durable s'y ajoutent désormais.

2) Le processus de conversion : l'alliance des organisations professionnelles (champ des intérêts économiques) et de la bureaucratie spécialisée (champ administratif)

L'élaboration du référentiel n'est pas uniquement le fait des « producteurs symboliques ». L'établissement du référentiel comme vision du monde dominante requiert de rencontrer la validation et le soutien actif de groupes sociaux dotés en ressources de pouvoir tels qu'ils peuvent constituer le bloc hégémonique. Selon Lordon, un référentiel s'installe donc à l'articulation d'un domaine de la production symbolique et d'une coalition des intérêts dominants du moment. Corpus d'idées, le référentiel n'est cependant pas réductible à une saisie idéaliste. Il est également l'expression d'un rapport de force, d'un affrontement des groupes sociaux et de leurs capacités respectives à imposer comme vision universelle la représentation qui correspond à leurs intérêts particuliers (Lordon, 1999, p. 181).

On s'attache à analyser le « régime des idées » comme l'articulation du champ des intérêts économiques, du champ administratif et du champ politique. Le champ académique et le champ publiciste – médias et édition – ne pourront être articulés ici à l'analyse. C'est donc la dimension idéologico-discursive de la relation d'alliance entre ordre économique et forme structurelle de la représentation politique (Théret, 1998, p. 29) que l'on traite ci-après. On se situe à ce niveau dans les régimes de gouvernance telle que les définit Théret dans « la régulation politique : le point de vue d'un économiste » (Théret, 1998), régimes de gouvernance qui participent de la régulation-intégration sociale, dont l'un des trois types serait les régimes idéologico-discursifs, relatifs aux référentiels des politiques publiques (Théret, 1998, p. 21).

On commence par analyser les productions discursives de l'association leader de la filière dans la deuxième moitié des années 2000. On montre, en les confrontant avec les discours des décideurs publics du champ administratif, que plus qu'une proximité de position, la collaboration entre ces acteurs est étroite. L'expertise publique en matière économique est réduite sur la filière (CONAB exceptée), et les représentants du Ministère de l'Agriculture dépendent largement de celle élaborée par l'UNICA. C'est sur la base de cette conversion collaborative de la science et de l'expertise en doctrine de politique publique, en référentiel, que sont élaborés les projets de loi transmis au Congrès. La dépendance cognitive du système politique à l'expertise conjuguée des systèmes administratifs et organisationnels de l'ordre économique est alors nettement visible. Elle acquiert à ce niveau une tournure plus théâtrale, prélude à la traduction publiciste que marque la voix de la tête de l'Exécutif, parole efficace, subordonnée à la détention du sceptre, privilège des *aristos*, de l'élite.

a. Les publications de l'Union des Industries de la Canne-à-Sucre (UNICA)

On a montré au chapitre précédent que l'Union des Agro-industries de la Canne-à-Sucre (UNICA) est devenue depuis le début des années 2000 l'organisation leader (peut-être hégémonique) de représentation des intérêts des agro-industriels de la filière sucre-énergie. Cette association, qui domine la représentation des industriels du sucre et de l'éthanol (« *usineiros* ») au Brésil publie en 2007 un recueil de douze études sur la filière au niveau national intitulé « *Sugar cane's energy. Twelve studies on Brazilian sugar cane agribusiness and its sustainability* » (UNICA, 2007). Dix d'entre elles se concentrent sur une discussion technique de ses impacts environnementaux, les deux dernières sur la question de la compétitivité de cet « *agribusiness* » et sur ses impacts socio-économiques. L'ensemble forme un plaidoyer en faveur de la filière. Cette étude a « *pour but de présenter une vision unifiée des divers aspects de la soutenabilité de l'agro-business de la canne-à-*

sucre au Centre-Sud du Brésil. ». (UNICA, 2007, p. 25).

La préface est éclairante et commence par des recommandations aux producteurs traditionnels de sucre, qui doivent **s'adapter** aux évolutions de l'industrie au cours des vingt dernières années et aux perspectives de croissance pour les prochaines années en incluant leur rôle de producteur d'énergie et accroître leurs affaires sur les marchés internationaux. Elle continue en précisant le contexte cognitif de ce rapport préparé par la réunion d'experts : l'amélioration extraordinaire, au cours de ces vingt dernières années, de la connaissance des conséquences de l'interaction humaine avec l'environnement, et également des conséquences sociales de l'action politique et économique dans un monde bien plus inter relié (globalisé). Le caractère incomplet de cette connaissance est également souligné, et ne permet d'atteindre que de façon limitée le but de présenter une telle vision unifiée de la soutenabilité de ce type d'*agronegócio*, signifiant par ailleurs que les concepts, les méthodes d'analyse, et ainsi les conclusions et les recommandations contenues dans le volume requièrent des révisions permanentes. Dans ce contexte, la marche vers la soutenabilité ne peut être que « trébuchante ». Ainsi, « *face à l'industrie de la canne-à-sucre brésilienne, aussi bien la situation actuelle reflétée dans cette étude que les grandes opportunités de croissance et de développement soutenable forment des scénarios très séduisants, autorisant ainsi les chercheurs, les hommes d'affaires et les acteurs gouvernementaux à espérer un travail couronné de succès.* » (UNICA, 2007, p. 25).

La logique argumentative d'ensemble n'est pas de traiter par type d'activité (agriculture, *process* industriel, marketing) des interactions entre activités de l'industrie et l'environnement, la société et l'économie. Les sujets sont regroupés par type d'impact : sur l'utilisation des ressources matérielles (notamment l'énergie et les matériaux) ; sur l'environnement (qualité de l'air, climat global, approvisionnement en eau, occupation des sols, biodiversité, préservation du sol, utilisation de pesticides et d'engrais) ; la soutenabilité de la base de production agricole ; l'impact sur les actions commerciales, couvrant la compétitivité et les subventions ; et pour conclure, les impacts socio-économiques, insistant sur la création d'emplois et de revenus. On se concentre sur les deux derniers thèmes, qui concernent plus directement la dimension économique du gouvernement de l'action collective et de la gouvernamentalité.

On retrouve ici la dimension normative du référentiel en premier lieu, celle des valeurs qu'il faudrait respecter dans ces évolutions de l'industrie : produire de l'énergie et se placer plus largement sur les marchés externes. La dimension cognitive, qui doit donner des éléments d'interprétation des forces qui déterminent l'évolution de la filière et de la société, est seconde : il s'agit de penser et de produire une représentation de la filière dans ses relations avec l'environnement, d'intégrer le paradigme du

développement durable dans un contexte d'ouverture accrue des économies et des sociétés.

En matière de compétitivité de l'*agronegócio* de la canne-à-sucre, l'argumentation repose en premier lieu sur la mise en avant par le rapport de l'UNICA de l'absence de mécanisme de soutien des prix dans le cadre de la politique gouvernementale, et sur l'infériorité absolue, au niveau mondial, des coûts de production :

« Il n'existe pas de subventions à la production ou au commerce de sucre, et les coûts de production du sucre au Brésil sont les plus faibles du monde. Les coûts de production de l'éthanol dans les moulins efficaces sont compétitifs avec le coût international de l'essence, à des prix du pétrole significativement plus faibles que les prix actuels. Il existe de bonnes possibilités d'accroître cette compétitivité dans les prochaines années, et la production brésilienne est clairement soutenable de ce point de vue. » (UNICA, 2007, p. 189).

Il est souligné que cette compétitivité de l'éthanol peut encore être accrue, et que la production brésilienne est soutenable à cet égard. Les données relatives aux coûts de production de l'éthanol se basent sur les travaux de Goldemberg et al. (2005). Les principales avancées technologiques de 1980 à 2000 sont soulignées et se résument par l'augmentation des rendements agricoles et industriels. Les applications biotechnologiques se développent sur une base nationale : le génome de la canne-à-sucre a été cartographié en 2001 à São Paulo. Si le développement et la mise en œuvre de nouvelles technologies ont un potentiel significatif d'accroissement de la compétitivité, d'importants résultats peuvent être obtenus, comme par le passé, avec des investissements et des politiques pour améliorer l'infrastructure (transport, stockage et chargement/expédition). Quant au sucre, le Brésil (Centre-Sud) a maintenu les coûts de production les plus bas au niveau mondial depuis de nombreuses années et est fortement inséré dans le commerce international (à hauteur de 40% du commerce mondial sur le marché libre)¹²⁷. Les coûts élevés de transport et de chargement n'ont pas empêché cette prise de position dominante. Les coûts d'exportation (transport et frais de port) sont trois fois moins élevés au Nord-Est qu'au Centre-Sud. L'absence d'une politique gouvernementale de prix subventionnés est un facteur qui renforce la compétitivité dans un scénario de libéralisation commerciale, lequel est anticipé. Les mécanismes de soutien à l'agriculture, dès lors qu'ils produisent un effet de distorsion sur les prix et le commerce mondial sont en effet susceptibles d'être condamnés dans le cadre du régime commercial multilatéral de l'OMC. Le Brésil devrait logiquement bénéficier de tout retrait

¹²⁷ Le marché libre du sucre fait référence aux quantités placées sur le marché mondial en dehors des quotas et marchés préférentiels.

des producteurs étrangers sur les marchés mondiaux. La disponibilité de terres adaptées pour l'expansion est aussi bien plus grande au Brésil que dans les autres régions du monde. Les organisations de représentation des intérêts de la filière sucre-énergie attendent et participent, on l'a vu, de la construction - bien que problématique au niveau des négociations commerciales internationales – de ce scénario de libéralisation commerciale. L'étude traite également des perspectives de marché. Le futur est considéré comme étant bien plus clair pour le sucre que pour l'éthanol. L'arrivée sur le marché des véhicules « bi-carburant », c'est à dire équipés de la technologie *flex-fuel*, et les législations d'incorporation d'éthanol à l'essence dans de nombreux pays laissent à penser, en 2007, que l'expansion de la demande d'éthanol pourra être forte. Cependant, les estimations d'exportation brésiliennes restent très prudentes, notamment du fait du degré élevé de barrières non tarifaires soutenant de nombreux programmes de bioéthanol dans le monde. En termes de production, honorer cette demande croissante implique d'évaluer la possibilité de réaliser cette croissance d'une manière soutenable.

La compétitivité est donc ici analysée comme une conséquence, un effet, des gains de productivité, lesquels reposent en premier lieu sur les avancées technologiques, les fameuses technologies de pointe dont l'*agronegócio* serait le lieu de développement privilégié, dans le nouveau paradigme des biotechnologies. Cette vision correspond, on le rappelle à une **représentation standard de la compétitivité**, comme autre nom de la productivité (Berthou et Crozet, 2012, p. 108), **qui évince les dimensions macroéconomiques et systémiques de la compétitivité**, et écarte la concurrence internationale du cœur du concept. Dans cette conception les investissements en technologie et en capital humain suffisent à produire une croissance et un développement soutenable. Dans le cas de l'*agronegócio* brésilien, les investissements en infrastructures en constituent toujours une condition supplémentaire. L'absence de subvention est soulignée comme un facteur additionnel de compétitivité. On ne revient sur le fait qu'elle constitue une « dangereuse obsession » ou un « but marqué contre son camp » (Palma, 2006) que pour souligner qu'avec sa position dominante sur le marché mondial, la compétitivité de la production brésilienne de sucre présente le risque d'abaisser le prix mondial à son détriment. Il existe néanmoins une subvention à la production de sucre, via la subvention à la production de la graminée au Nord-Est (soit environ 15-20% de la production nationale), laquelle apparaît fonctionnelle à la rentabilité du secteur. Cette politique socio-territoriale favorise les oligarchies traditionnelles, augmente sans doute les rentes différentielles (ce qui au niveau macroéconomique accroît les facteurs de maladie hollandaise, tout en réduisant le caractère dit dualiste de la croissance) abaissant également les risques de croissance appauvrissante du secteur.

La dernière partie du recueil, intitulée « impacts socio-économiques de l'agro-business de la canne-à-sucre » avance que l'importance socio-économique de cette agro-industrie au Brésil, largement connue, peut être démontrée sous différents aspects. Du point de vue de la soutenabilité, selon le rapport de l'UNICA, les deux aspects les plus intéressants sont la création d'emploi et de revenu. Cependant, deux autres points doivent être mis en lumière : la signification de la production d'éthanol en termes d'économie de devises ; et l'impact de l'industrie sur le développement de producteurs de biens d'équipement majeurs, aujourd'hui présents à l'international. Les économies de devises sont estimées, pour la période 1976–2004 dans une fourchette comprise entre 60 et 120 milliards de USD. Les fabricants d'équipements pour l'industrie et pour son segment agricole ont augmenté constamment leur niveau technologique. Certains sont devenus des leaders mondiaux sur leurs segments. Cela se traduit, sur le marché interne, par des créations d'emplois et de revenu (lesquelles ne sont pas chiffrées par le rapport). L'équipement pour la production de sucre et d'éthanol et pour la génération combinée de chaleur et d'énergie électrique a désormais un niveau de nationalisation proche de 100%. Le Programme National de l'Alcool, et l'accélération des exportations de sucre à partir des années 1990 ont été de puissants stimulants au développement de systèmes plus efficaces dans l'utilisation de l'énergie de la canne-à-sucre.

Cette partie du recueil est composée d'un chapitre, « emplois et revenu ». En la matière, les trois quart des travailleurs des activités agricoles de l'industrie de la canne-à-sucre contribuent à la sécurité sociale en 2004, contre une moyenne de 45% au niveau national rappelle le rapport. Ce taux dépassait légèrement 50% pour le secteur en 1992. Les emplois formels atteignent 94% en 2005 à São Paulo. Le document souligne que les différences dans le développement régional se reflètent dans les indicateurs professionnels de l'industrie : les régions les plus pauvres sont caractérisées par des salaires plus faibles et une utilisation du travail bien supérieure.

On ne revient pas sur les indicateurs du marché du travail de la filière lesquels, on l'a vu aux chapitres 5 et 6, tendent à s'améliorer, à partir des niveaux très faibles hérités de la période que la littérature brésilienne qualifie de « modernisation conservatrice »¹²⁸. La modernisation n'a pas conduit à la destruction des éléments traditionnels, et les propriétaires ruraux restent au centre du pouvoir politique. En outre, le rôle de la production d'éthanol dans l'économie de devises peut être interrogé, au premier chef en raison des crises d'approvisionnement récurrentes du marché interne (fin des

¹²⁸ Ce concept a été forgé par Barrington Moore Jr. (1966) pour caractériser les développements capitalistes de l'Allemagne et du Japon, établis sur des pactes entre les bourgeoisies industrielles et les oligarchies rurales organisés à l'intérieur de l'État et sans ruptures violentes. Il a été utilisé pour expliquer le développement économique du Brésil après 1964. Dans le secteur primaire, selon A. Passos Guimarães, la croissance de la production agricole se réalisa par le biais du changement technologique, sans altération de la structure foncière.

années 1980, fin des années 1990, fin des années 2000) qui conduisent à l'importation d'éthanol carburant et de méthanol. A cela s'ajoute l'endettement en dollar des usines de sucre et d'alcool qui a conduit à la privatisation des Banques de États fédérés de Pernambouc et d'Alagoas, États relativement les plus « sucriers » de la fédération brésilienne. L'effet d'entraînement sur le développement des producteurs de biens d'équipement mériterait également des recherches complémentaires. On a toutefois souligné au chapitre 5, en traitant du régime économique de fonctionnement du secteur, que l'effet de dynamisation de l'industrie de bien d'équipement est sans doute de portée limitée. Cette industrie ne compte que pour 13% de la valeur ajoutée du secteur au sens large en 2008 (Fara Neves et al., 2010, p. 43).

Ce type de rapport technique publié par l'UNICA (2007) a servi de base à l'élaboration de discours plus directement orientés vers l'action politique, de documents et d'articles de vulgarisation lesquels soulignent le caractère de solution énergétique globale que constituerait l'éthanol carburant. Cette dernière catégorie de document vise à terrasser les mythes construits ou relayés par certains médias internationaux et affectant les décideurs de politiques publiques des pays riches. Ce qui conduit à la construction d'autres mythes, telle que celle de la possibilité de création de millions d'emplois de qualité, ou d'externalités globalement positives sur l'environnement. La politisation du débat est forte, mais tend à être niée, sous la couverture du paradigme de la gouvernance et de la technicité des dossiers.

Une publication plus récente du SENAC (Service National d'Apprentissage Commercial)¹²⁹ de São Paulo, et organisée par Ricardo Abramovay (2009), « *Biocombustíveis. A energia da controvérsia* » (Biocarburants. L'énergie de la controverse), laisse la parole au premier chapitre à Marcos Jank, rencontré au chapitre 1, qui traitait en 2008 de la « maladie brésilienne ». Directeur exécutif de l'UNICA de 2007 à 2012, il co-signe avec Márcio Nappo, manager « environnement et soutenabilité » de l'UNICA de 2007 à 2009, le chapitre « *Etanol de cana-de-açúcar: uma solução energética global sob ataque* » (L'éthanol de canne-à-sucre : une solution énergétique globale attaquée). Il s'agit essentiellement pour les auteurs dans cet article de contrer les innombrables questionnements sur la durabilité socio-environnementale des biocarburants - principalement en matière de déforestation et de risques pour la production alimentaire - ; mythes qui seraient devenus des vérités indiscutables pour une bonne part des media internationaux et qui influencent les décideurs de politiques publiques des pays développés. La tâche de l'UNICA après avoir contesté des pratiques déloyales sur un marché

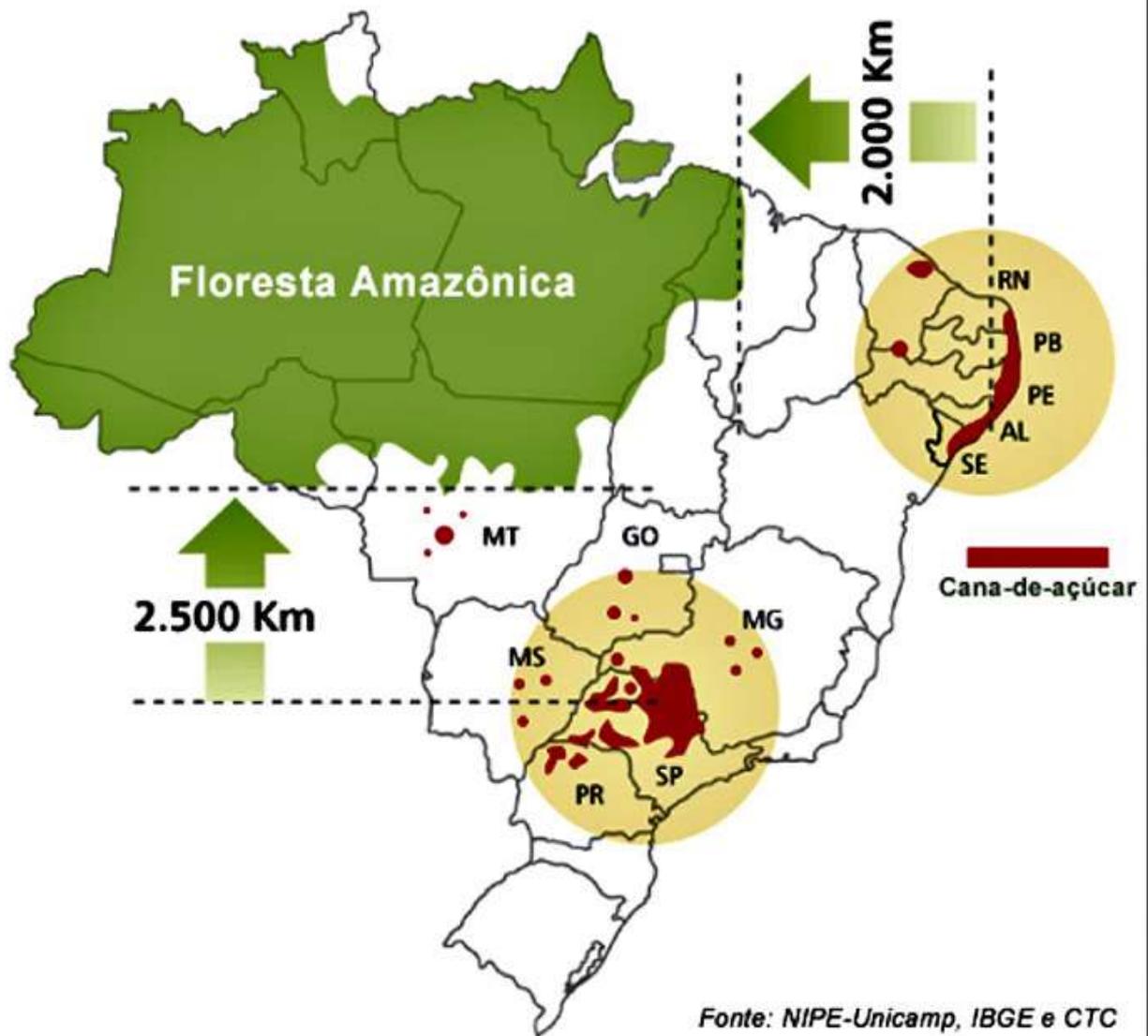
¹²⁹ Cette institution est administrée par la Confédération Nationale du Commerce (FECOMERCIO).

déjà constitué, le marché du sucre, est bien de faire valoir sa position dominante sur un marché en cours de constitution, celui de l'éthanol.

On ne revient que sur quelques éléments du discours : « *Contrairement à ce qui est exposé au niveau international sur les biocarburants, l'éthanol brésilien représente actuellement la meilleure option pour la production soutenable de biocarburants à grande échelle. [...] L'éthanol ne cause pas de déforestation. [...] Actuellement, plus de 50% de la consommation d'essence dans le pays est substituée par de l'éthanol produit sur seulement 1% des terres cultivables du Brésil. [...] La production de biocarburants représente une opportunité pour les pays en développement.* » (Jank et Nappo, 2009, p. 22-23).

Cet argument est mis en image sur une carte élaborée par l'UNICA, libre de droit et très souvent reprise par les relais du *lobbying* et de l'influence politique du sous-secteur. Elle est censée révéler l'absence de pression de la culture de la canne-à-sucre sur la forêt amazonienne.

Carte 3 : La production de canne-à-sucre et la forêt amazonienne



Source : Unica

Après un bref panorama de la filière sucre-éthanol (et « bio-électricité ») au Brésil, une section traite de la responsabilité socio-environnementale et de la soutenabilité de la canne-à-sucre brésilienne. Les avantages compétitifs de la canne-à-sucre nationale et « du secteur sucre-alcool au Brésil [sont] un excellent exemple de la manière dont il est possible de traiter de préoccupations sociales, économiques et environnementales dans les moules ou modèles du développement durable. » (Jank et Nappo, 2009, p. 29). Permettant d'atténuer le réchauffement global, la filière se caractérise par de bonnes pratiques agricoles et environnementales. La filière s'auto-régule sur la base de nouveaux modèles de gouvernance, tels que le « Protocole Vert » dans l'État de São Paulo et le « Groupe de Dialogue de la Canne-à-Sucre » (GDC). Le Protocole Vert ou Protocole agro-environnemental a été signé avec l'État de São Paulo, et engage à accélérer l'élimination de la pratique de brûlis de la

« paille », avançant son extinction complète de 2021 à 2014. Il se réfère également à la protection des forêts, à des plans techniques de conservation des sols et des ressources hydriques et à des mesures de réduction des émissions atmosphériques dans le traitement de la canne-à-sucre. Le Groupe de Dialogue réunit les entreprises et les Organisations non gouvernementales (ONG), dans une approche de la gouvernance de dialogue *multistakeholders*. Le groupe a été créé en novembre 2007 à l'initiative de l'UNICA, et a identifié quatre thèmes de travail prioritaires : code forestier et paysages productifs ; matrice énergétique et changement climatique ; conditions de travail ; mécanisation – effets sur les travailleurs/requalification. Ces nouveaux modèles de gouvernance produiraient selon les auteurs une nouvelle approche de l'articulation entre biocarburants et soutenabilité. De nouveaux thèmes ont émergé comme les changements dans l'utilisation de la terre, la sécurité alimentaire et la certification socio-environnementale des biocarburants, qui ont dominé le débat international.

Les auteurs regrettent la politisation de cette discussion : « *malheureusement, la plupart du temps, la discussion de ces nouvelles thématiques des biocarburants a pris des contours nettement politiques, se détournant de l'analyse technique et scientifique vers le champ de la spéculation et les préjugés en relation aux pays en développement producteurs de biocarburants* » (Jank et Nappo, 2009, p. 39).

Les auteurs soulignent, données de l'Institut d'Économie Agricole de São Paulo et de l'Institut Brésilien de Géographie et de Statistiques à l'appui, que « *l'expansion de la canne-à-sucre ne conduit pas nécessairement au déplacement d'autres activités agricoles* » (Jank et Nappo, 2009, p. 41). Les surfaces plantées en soja se réduisent au niveau national. Dans l'État de São Paulo, le nombre de têtes de bétail augmente alors que la surface de pâturages se réduit. Le dilemme aliments *versus* « agro-énergie », discussion fortement présente au niveau mondial, ne fait pas sens au Brésil selon les auteurs. Les productions de canne-à-sucre et d'aliments y augmentent conjointement, avec de fortes hausses des rendements. Il en va différemment de la production d'éthanol états-unienne à partir de maïs.

La conclusion des auteurs prend une tournure nettement géopolitique et souligne l'importance des représentations et des images construites : « *il est important de développer une nouvelle vision pour les biocarburants dans le monde.* » (Jank et Nappo, 2009, p. 53). Et ils façonnent cette image : « *produits de manière soutenable, ils sont un élément fondamental de toute solution globale aux défis croissants de la sécurité énergétique, de la dégradation de l'environnement et du réchauffement global* ». L'éthanol de canne-à-sucre posséderait toutes les qualités nécessaires pour se consolider comme *commodity* énergétique mondiale, possibilité qui implique, selon les auteurs, la réduction des

barrières tarifaires imposées par les pays développés. Et cela profiterait au bien être global. C'est à ce niveau que l'UNICA participe de la nouvelle diplomatie politico-économique du Brésil. Cette réduction des barrières à l'éthanol permettrait de résoudre une des grandes contradictions mondiales contemporaines : la dépendance de près de deux-cent pays en ce qui concerne l'approvisionnement en carburant auprès d'une vingtaine d'autres politiquement troublés. Le monde des carburants renouvelables offre une image où plus de cent pays sont de potentiels fournisseurs, « *argument indiscutable du point de vue d'une géopolitique énergétique plus démocratique et stable pouvant représenter la création de millions d'emplois et de revenu dans un grand nombre de pays en développement.* » (Jank et Nappo, 2009, p. 53).

Le caractère technique des débats est ramené à des représentations et des images simples. Un nouveau modèle de gouvernance et d'auto-régulation des activités de la filière, fondé sur la concertation horizontale des *stakeholders*, serait le gage de bonnes pratiques, sans interférence inopportune du politique. C'est donc implicitement à une conception « superstructurelle » du politique (Lordon, 2008) que se réfère ce nouveau modèle de gouvernance. Ainsi, le rôle de la collaboration avec le gouvernement n'est pas mis en avant par les acteurs privés de la filière dans leurs discours. Cependant, dans toute géopolitique, du sucre ou de l'énergie renouvelable, les administrations des États et leurs gouvernements jouent encore un rôle essentiel dans la gestion du régime frontalier et l'articulation des régimes internationaux à l'administration interne. Mais l'idée de développement durable a supplanté celle de développement national. Ainsi se forme une représentation d'une géopolitique internationale de l'énergie médiatisée sans gouvernements. Le paradigme de la gouvernance progresse également dans les discours des décideurs de l'administration publique. Le gouvernement de la filière serait réduit à quelques politiques.

b. Les discours des représentants du Ministère de l'Agriculture

On présente ici les discours recueillis auprès de trois décideurs travaillant au Ministère de l'Agriculture ou dans l'une des entreprises publiques qui dépendent de ce Ministère et en charge de la politique de la filière sucre-énergie. Il en ressort, à partir d'indices lexicaux, des visions différentes de la filière et de son avenir, révélant la présence de certains conflits intra-bureaucratiques entre le Ministère de l'Agriculture et la Compagnie Nationale d'Approvisionnement (CONAB, entreprise publique sous l'autorité de ce Ministère).

Tiago Giuliani, coordinateur de l'Agroénergie au Ministère de l'Agriculture, formé à l'École

Supérieure d'Agriculture Luiz Queiroz (ESALQ), relaie les documents de vulgarisation de l'UNICA. C'est ce qui nous a mis sur la piste d'un processus de conversion de l'expertise technique élaborée par les professionnels de la représentation de la filière en doctrine de politique sectorielle. M. Giuliani nous a en effet présenté et a pris pour appui, tout au long de l'interview, des documents élaborés par l'UNICA. On relève aussi l'utilisation par le fonctionnaire de l'expression « sucro-énergétique », qu'a souligné Mundo Neto (sd). Le rôle de coordination des acteurs privés par l'administration publique est bien mis en avant dans son discours. Selon lui, le gouvernement n'intervient plus que sur la politique d'approvisionnement et sur quelques politiques qui y sont liés, ainsi que sur la question de la subvention à l'alcool hydraté, ainsi que celle destinée à la production de la région Nord-Est, basée les ressources de la Contribution d'Intervention dans le Domaine Économique (CIDE). S'il considère que la CIDE donne une plus grande sécurité aux industriels de la canne-à-sucre, celle-ci, pour autant, ne constitue pas selon M. Giuliani une subvention, même indirecte, à l'éthanol. La régulation de la filière dans la période plus récente se centre sur le zonage agro-écologique de la canne-à-sucre et sur quelques mesures telles que le financement du stockage d'éthanol, décision prise par le Conseil Interministériel du Sucre et de l'Alcool (CIMA) et mise en œuvre par le BNDES, ainsi que sur le compromis national d'amélioration des conditions de travail pour le « secteur sucro-énergétique », qui vise à l'élimination des tâcherons (*gatos*) dans le recrutement des travailleurs ruraux. La législation du travail rural, et sa mise sur un pied d'égalité avec celle des travailleurs industriels « *génère certains problèmes. Je trouve qu'il ne devrait pas être traité de cette manière. Mais cela en a été décidé ainsi.* » (Giuliani, 2010). Le Plan National Sectoriel de Qualification a pour objectif d'accompagner l'objectif de suppression de la récolte manuelle de la canne-à-sucre, qui accompagne la promulgation du zonage agro-écologique de la canne-à-sucre en 2009. L'extinction du brûlis, qui implique la mécanisation de la récolte, pose le problème de l'occupation de cette population. Cette activité est selon lui extrêmement rentable pour les travailleurs qui touchent en moyenne 1500 BRL par mois en période de coupe. Cependant, un tel coût du travail n'a pas conduit à une substitution massive de coupeurs manuels par des coupeuses mécaniques, puisque M. Giuliani reconnaît que la mécanisation de la récolte avance en fonction des obligations de la loi qui prévoient pour 2016/2017 l'extinction de la coupe manuelle. Le Plan Sectoriel de Qualification est issu d'une demande de la filière. Une autre politique liée à la filière est celle de la réduction de l'Impôt sur les Produits Industrialisés pour les véhicules *flex-fuel*, réduit de 11 à 7%, par Décret Présidentiel. Selon Tiago Giuliani, le rôle de l'administration publique est donc restreint et revient pour l'essentiel à la coordination des acteurs privés par l'animation du réseau de pouvoir.

Son directeur, Cid Caldas, premier ambassadeur de la filière au sein du gouvernement, énonce un

discours technique et souligne les enjeux de politique publique. Selon Cid Caldas, Directeur du Département de la Canne-à-Sucre et de l'Agroénergie du Ministère de l'Agriculture, les politiques publiques en direction de la filière sont au nombre de trois : le caractère obligatoire de l'addition d'alcool (anhydre) à l'essence ; la possibilité d'intervenir sur ce mélange, par la modification du taux obligatoire (décision qui revient au CIMA) ; le financement des stocks, du coût de formation des stocks (décision qui revient également au CIMA et mis en œuvre par la Banque Centrale). S'y ajoute une politique de recherche avec la création de l'Embrapa Agroénergie.¹³⁰ La question de savoir si la position du Ministère de l'Agriculture est quasiment la même que celle de l'UNICA est éludée par le fonctionnaire. Le caractère radieux de l'environnement de la filière, malgré la crise de 2008-2009 est en revanche confirmée, les perspectives de production de nouveaux produits à partir de la canne-à-sucre étant nombreuses : production de diesel, de plastiques, d'électricité, ou encore de lubrifiants. Le problème du taux de change est reconnu comme un facteur qui rend plus difficile les exportations, mais pour autant, Cid Caldas ne reconnaît pas le processus de désindustrialisation relative de l'économie brésilienne, bien qu'il admette que l'industrie n'est plus compétitive à cause du taux de change.

La position d'Angelo Bressan Filho, fonctionnaire de la Compagnie Nationale d'Approvisionnement (CONAB), se démarque de celles des membres du gouvernement et permet d'entrevoir des éléments de conflits intra-bureaucratiques autour notamment de l'absence d'une politique claire de l'éthanol. Pour Bressan Filho (CONAB, 2009), « *le climat d'optimisme et de confiance dans le futur créé avec la transformation de l'éthanol carburant en produit de prestige élevé a induit de nombreux groupes à prendre des décisions qui dépassaient leurs capacités d'expansion* » (CONAB, 2009, p. 42). La crise de la filière de 2008/2009 est, selon le fonctionnaire de la CONAB, indépendante de la crise générale. La production d'alcool a un taux de croissance faible car ses prix sont mauvais. En revanche la consommation mondiale de sucre connaît une croissance supérieure à celle de la population mondiale, ce qui résulte en un prix du sucre jugé « bon ». Au Brésil, la situation est donc particulièrement compliquée pour les distilleries de canne-à-sucre. L'État du Mato Grosso en concentre une part importante en 2010. Le problème jugé le plus grave pour la filière est celui du capital circulant nécessaire à la formation de stocks. La hausse de la consommation d'alcool avec le maintien de la réserve de marché et l'apparition des véhicules *flex-fuel* a impliqué d'augmenter les stocks dans les mêmes proportions. Cela a fortement augmenté le volume de capital nécessaire alors

¹³⁰ L'EMBRAPA Agroenergia ou Centre National de Recherche sur l'Agro-énergie a été créé en 2006 dans le cadre du lancement du Plan National d'Agro-énergie. Il devient opérationnel en 2007, et dispose depuis 2010 de locaux propres.

que les prix restaient insuffisamment élevés. Une bonne partie des agro-industries ont ainsi manqué de liquidités selon Bressan Filho. La crise s'est traduite par la vente de parts importantes des grandes unités de production, qui servaient de modèle au secteur. Le Gouvernement n'a rien fait et les prix sont restés mauvais. La situation est restée insoutenable. Bressan Filho (2010) défend donc une **réorganisation** et la nécessité d'une **nouvelle vision** pour le secteur, puisque dans les faits, il n'y a pas d'alcool à exporter, il manque de l'alcool pour le marché interne. Le problème est double. Il s'articule autour de la CIDE (Contribution d'Intervention dans le Domaine Économique) et du monopole de fait de la Petrobras dans la fixation du prix de l'essence au Brésil. Le défi est celui de la gestion et de l'organisation du secteur.

L'image d'une filière florissante est entretenue, et, s'il est possible qu'à moyen-long terme, les perspectives favorables qu'annoncent Cid Caldas se matérialisent, la gestion à court terme de la filière est problématique, notamment en matière d'approvisionnement d'éthanol sur le marché intérieur. Une régulation des marchés plus favorable à la production et la commercialisation d'éthanol serait possible selon Bressan Filho (2010). Le gouvernement a juridiquement le droit d'acheter de l'alcool, de le financer, mais il ne fait rien. La responsabilité est politique selon lui. Un autre point à souligner relatif à l'analyse de Bressan Filho (CONAB, 2009) a trait au caractère de la crise sectorielle de 2008/2009, qui serait indépendante de la crise générale. Or, comme on l'a montré sur la base de l'étude de la RSJDH (2012), la crise de liquidité de la filière n'est pas uniquement liée aux prix de l'éthanol mais l'est également aux pertes des entreprises du secteur sur les marchés de produits dérivés. Le gouvernement peut agir, on l'a vu, immédiatement, en mettant en œuvre des politiques par le biais des Mesures Provisoires. Ces Mesures Provisoires sont néanmoins soumises dans un délai de soixante jours au Parlement. Le gouvernement est également chargé de l'élaboration des projets de loi soumis au Parlement. Les politiques publiques doivent être validées par les représentants politiques des populations et des territoires, députés et sénateurs. On étudie dans la sous-section suivante les représentations et les images de la filière qui sont élaborées et présentées dans le domaine du Pouvoir Législatif, en charge de l'élaboration des règlements qui structurent la gouvernance du jeu des acteurs.

3) La doctrine de politique sectorielle : le champ du système politique et le champ publiciste

Cette étude de la doctrine de politique sectorielle, comme ensemble des croyances, des opinions et

des principes d'un système de politique sectorielle se base sur des documents publiés par la sous-commission des biocarburants du Sénat Fédéral et par son président, le Sénateur João Tenório (PSDB-Alagoas). Elle mobilise également le discours du député fédéral de l'État de Pernambuco Bruno Araújo (PSDB). Elle met enfin en lumière la position des techniciens du Parti des Travailleurs au Parlement en rapport au lien entre croissance de la culture de la canne-à-sucre et développement rural soutenable. On montre la proximité des thèmes abordés par ces différents acteurs et décideurs, dont le champ d'opération se situe au niveau du pouvoir législatif, avec ceux constituant l'agenda d'action des organisations de représentation des intérêts. On montre en outre la dépendance de ces acteurs législatifs à l'égard de l'expertise et des informations construites par les systèmes administratifs de l'État, et plus encore leur proximité idéologique avec l'expertise des organisations de représentation des intérêts privés. Enfin, on articule ces agendas et doctrine de politique sectorielle avec l'évolution des discours des Présidents de la République du Parti des Travailleurs sur la filière, dont la force symbolique est certaine dans un gouvernement de l'action collective via la formation sociale des anticipations, c'est à dire dans l'intégration sociétale de la filière. Cette proximité est issue et confirme le mode clientéliste des échanges entre pouvoir exécutif et pouvoir législatif. Ces éléments du mode de gouvernement révèlent les modalités de passage des idées à l'action politique ; l'effet performatif des savoirs sur les règles et la structure de gouvernance, influant donc sur le mode de régulation et la conformation d'un mode de développement. La mise en cohérence des politiques sectorielles doit combiner les deux hypothèses du « poids des hommes politique » et du néo-corporatisme (Jobert et Muller, 1987), dans une représentation topologique du social articulant les sphères politiques de l'ordre économique et de l'ordre politique.

a. Les professionnels du système de représentation politique du Pouvoir Législatif

On observe que la sous-commission des biocarburants du Sénat Fédéral, dirigée par le Sénateur João Tenório, met en avant des défis à affronter que soulignait l'UNICA, permettant d'émettre l'hypothèse d'une division régionale du travail politique dans la filière. La proximité de position d'avec l'UNICA met également en exergue la dépendance cognitive du système politique au système de connaissances et de représentations produites par les groupes de pression et les organisations avec lesquelles ils forment un réseau de politique publique (entreprises de *consulting* technique, *think tanks*). L'enjeu est bien celui de l'altération de la législation, ce que révèle un discours du Député Fédéral B. Araújo. Entre la réception d'un projet de loi et sa discussion en plénière par la Chambre, le travail des Commissions Législatives et les « suggestions » aux parlementaires jouent un rôle essentiel. Dans les

Chambres du Congrès National, la « bancada » du Parti des Travailleurs doit composer avec la puissante « bancada ruralista ».

Selon le compte-rendu annuel 2007 des activités de la sous-commission des biocarburants du Sénat Fédéral, dans le contexte de changement climatique et de la course à son atténuation, devant ses effets catastrophiques¹³¹, le défi majeur est celui de la conciliation de la croissance économique et de l'équilibre environnemental, ce qui justifie l'intérêt croissant dans le développement d'énergies alternatives.

Selon la préface de ce rapport, signée du Sénateur João Tenório : « *Capable de produire de l'énergie ' propre ' et renouvelable, et de réduire de manière considérable la dépendance au pétrole, la bioénergie est la pièce maîtresse pour le développement soutenable. Et le rôle du Brésil est indubitable. Pionnier dans la production d'alcool carburant, le pays a suffisamment de terre, de technologie et de matière première pour être en tête de la question énergétique sur la nouvelle scène internationale. Plus que l'augmentation de la production d'éthanol pour fournir le marché international, le grand espoir est celui de l'exportation de technologie brésilienne dans le domaine de la bioénergie. Un projet qui, au-delà de l'impact positif sur l'environnement, peut aider à combattre la faim et la pauvreté, générant plus d'emplois et plus de revenu dans des régions aujourd'hui défavorisées comme l'Afrique* » (Senado Federal, 2007, p. 8).

Le sénateur Tenório (représentant l'État d'Alagoas, État sucrier par excellence, on le rappelle, dont F. Collor de Mello était gouverneur avant d'être élu Président de la République) identifie également les difficultés et les défis à affronter :

« *Mais nous avons un long chemin devant nous. A commencer par la standardisation du biocarburant et sa transformation en commodity énergétique. Élargir la demande mondiale de bioénergie est indispensable. Terrasser des mythes comme la menace sur l'Amazonie et à la sécurité alimentaire est un autre défi. Renforcer les investissements en technologie, en infrastructure et logistique, ainsi que définir une politique claire pour les biocarburants et garantir un zonage agricole* » (Senado Federal, 2007, p. 8).

Ces préoccupations sont à l'origine de la création de la sous-commission. Elle serait à l'origine de repères pour la régulation des biocarburants et de l'espoir d'un Brésil plus juste et soutenable. On retrouve ici le cœur du discours politique et diplomatique de la filière de la canne-à-sucre, que l'on a pu entendre dans une usine de canne-à-sucre de Pernambuco, au Nord-Est, où le responsable de la

¹³¹ La faim, les sécheresses, mais aussi les **tremblements de terre** (sic).

production affirmait que le sucre produit, exporté pour partie en Afrique, avait une vocation humanitaire. Le discours souligne également la maîtrise technologique, et, les espoirs de son exportation. Il convient également de souligner que les défis à affronter que présente le sénateur Tenório sont ceux mis en avant par l'UNICA, indice supplémentaire de l'accord qui règne au sein des élites sucrières, et qui vient valider notre hypothèse de division du travail politique entre le segment « nordestin », plus directement présent au sein du système politique, et le segment du Centre-Sud dont l'action prend forme préférentiellement dans la société civile et l'associativisme. Le poids politique des élites sucrières dans la définition de l'**agenda législatif** est certain.

En 2009, une présentation du Sénateur João Tenório au Sénat Fédéral sur « *le potentiel du marché brésilien de canne-à-sucre et d'éthanol et de l'énergie de la biomasse* », se déroule en six temps :

- Les avantages de l'utilisation de la biomasse, dont aucun contenu n'est détaillé.
- Les raisons du potentiel de l'éthanol dans le monde, décliné en solde énergétique et écologique très favorable à la production à partir de canne-à-sucre, sur la base de diagrammes élaborés par l'UNICA.
- Les avantages comparatifs du Brésil dans la production, qui compare les coûts de production par pays, met en avant la disponibilité de terres sans affecter l'environnement au Brésil et traite d'un projet de loi de légère concentration de l'élevage extensif, permettant de libérer des terres notamment pour la production d'éthanol.
- Un panorama des marchés mondiaux du sucre et de l'éthanol, qui détaille l'évolution des exportations de sucre et d'éthanol du Brésil de 1989 à 2008, présente les principaux pays acheteurs et producteurs de sucre, ainsi que les principaux acheteurs d'éthanol. Les graphiques et diagrammes s'appuient sur des données produites par la Datagro, que l'on a évoqué au chapitre précédent en traitant du différend commercial sur le sucre.
- Un panorama de l'évolution de la production de sucre et d'éthanol au Brésil sur la période 2000-2009, ainsi qu'une mise en parallèle de l'évolution de la production d'éthanol avec celle de la part des véhicules *flex-fuel* dans la flotte brésilienne, basé sur les informations élaborées par l'UNICA et la COPERSUCAR.
- Les mythes : de la destruction de la forêt amazonienne, dont la négation repose sur la présentation de la carte 3 de l'UNICA présentée ci-dessus ; et du conflit entre biocarburants et aliments, appuyé sur une citation de José Goldemberg : « *la surface dédiée à la production de biocarburants dans le monde est de 10 millions d'hectares. Et la surface utilisée par l'agriculture, dans le monde, est de 1,2 milliards d'hectares.* »

La présentation de la filière qui est faite au Congrès Fédéral repose donc largement sur l'expertise convertie en représentations et en images par les principales organisations de représentation des intérêts professionnels concernés et relayé par un représentant de l'État fédéré le plus fondamentalement sucrier. Ces présentations sont particulièrement importantes quant à l'évolution de la législation, des règles qui fondent la gouvernance d'une filière. Un discours du député fédéral B. Araújo le confirme.

Bruno Araújo, député fédéral de Pernambuco, interroge en 2010, lors d'un séminaire sur les négociations sur le changement climatique tenu à Recife et co-organisé par le syndicat des industriels du sucre de l'État de Pernambuco (SINDACUCAR), comment l'alternative que représentent les agrocarburants peuvent conduire à une altération de la législation. Il souligne que, jusqu'au début des années 2000, la commission mixte du budget et la commission de la justice de la Chambre des Députés étaient essentielles, alors qu'aujourd'hui, la dispute se centre sur les commissions de la science et de la technologie, de l'environnement, de l'agriculture, ainsi que celle des mines et de l'énergie. La commission permanente du changement climatique, créée en 2008 devient extrêmement importante. Prenant l'exemple de la révision du Code Forestier, en cours de négociation lors de son intervention (en 2010), il souligne qu'à son arrivée à la Chambre, le projet de loi est distribué aux commissions pertinentes. Il finit dans les mains d'un seul rapporteur. Ce que la commission décide fixe les éléments qui arrivent en assemblée plénière. Le rapporteur a les pleins pouvoirs dans la discussion selon Bruno Araújo. Les séminaires tels que celui où le député fédéral intervient sont, selon lui, des instruments pour amener aux parlementaires des suggestions, afin que les idées passent en action politique, dans un cadre démocratique dans lequel prédomine l'art de rendre compatibles les possibles. Le projet de loi résulte d'un processus de conversion réalisé conjointement par la bureaucratie administrative spécialisée et les organisations de représentation des intérêts professionnels. Outre le détail du processus législatif, le député fédéral Araújo souligne le déplacement des disputes entre Ministères, ce qui indique également une modification de la structure de pouvoir au sein du gouvernement : la *bonanza* issue de l'exportation de produits de base renforce le poids politique des Ministères qui gouvernent les secteurs concernés. Par ailleurs, le fait que le député Araújo prenne l'exemple de la révision du Code Forestier dans le contexte de cet événement particulier montre l'importance de cette révision pour le segment du Nord-Est de la filière sucrière.

Dans ce contexte de formation des règles de gouvernance sectorielle, le Pouvoir Législatif est donc également important. Si le Parti des Travailleurs est à la tête de l'Exécutif, il est loin d'être majoritaire

à la Chambre des Députés et a fortiori au Sénat. La « bancada » ou groupe parlementaire du Parti des Travailleurs doit composer avec le reste de la coalition de gouvernement, et également avec la puissante « bancada ruralista ».

Ceci apparaît clairement dans un document intitulé « *La question de la canne-à-sucre et du développement rural soutenable* », publié en 2008 par deux conseillers du Parti des Travailleurs à la Chambre des Députés (Pereira et Pedroso, 2008). Atos Pereira est conseiller politique de la « bancada » du PT et Maria Thereza Pedroso conseillère technique dans le domaine de l'agriculture de cette même « bancada ». Ce document fait le constat de préoccupations liées à la hausse des surfaces plantées en canne-à-sucre, notamment la réduction de production d'aliments, l'intensification de la déforestation et le maintien de conditions de travail dégradantes. L'article vise à promouvoir un débat sur le défi lié à la promotion de la production d'éthanol, sans menacer la production d'aliments, le maintien de la biodiversité et la dignité des travailleurs. La menace à la production alimentaire est largement écartée par les auteurs à partir d'une énumération des nombreux programmes et instruments de soutien et d'assurance à la production de l'agriculture familiale. Les auteurs reconnaissent néanmoins que l'assistance technique rurale publique et la recherche ne sont pas traitées comme des facteurs stratégiques pour le développement rural soutenable. En matière de menace à la dignité des travailleurs, les auteurs avancent que l'État agit par le biais du Secrétariat de l'Inspection du Travail du Ministère du Travail et de l'Emploi. La Petrobras, signataire du Pacte National pour l'éradication du Travail Esclave joue également un rôle important. Cependant, le Projet de Décret Législatif n° 2 351 de 2006, relatif à l'approbation du texte de la Convention n° 184 de l'Organisation Internationale du Travail sur la sécurité et la santé dans l'agriculture, a été rejeté par la Commission de l'Agriculture de la Chambre des Députés, dont la majorité est composée par des députés de la « *Bancada Ruralista* ». Selon les auteurs, « *il se confirme qu'une part du pouvoir est encore aux mains des grands propriétaires de terre et des grandes entreprises agro-industrielles, et c'est ce pouvoir qui leurs permet de décider partiellement des directions des politiques agricoles et agraires, maintenant la structure concentrée de la terre, du revenu et des privilèges.* » (Pereira et Pedroso, 2008, p. 5). En matière environnementale, les auteurs questionnent l'invitation, par la Commission de l'Agriculture, du Ministre de l'Agriculture Reinhold Stephanes (2007-2010) à comparaître devant la Chambre des Députés afin de donner des éclaircissements sur l'interdiction de planter de la canne-à-sucre en Amazonie et dans le Pantanal, dans le cadre de l'élaboration du zonage de la plantation de la canne avec une cartographie restrictive. Le caractère soutenable du développement rural est donc mis en question par la promotion de la production d'éthanol selon les conseillers du groupe parlementaire du

Parti des Travailleurs, parti en charge de diriger l'Exécutif. Ces conseillers soulignent l'importance de l'agriculture familiale pour la sécurité alimentaire, et se démarquent ainsi du discours des porteparoles du capitalisme agraire, qui insistent en la matière sur les processus de substitution des activités d'agriculture et d'élevage sur la surface agricole utile. Le soutien à l'agriculture familiale est encore insuffisant, notamment en termes d'assistance technique et de programmes de recherche adaptés à ces formes d'agricultures. Le caractère réactionnaire de la « bancada ruralista » à l'égard de la législation du travail est bien mise en avant. Enfin, et contrairement à ce qu'affirme l'expertise technique, l'interdiction de planter de la canne-à-sucre dans certaines régions, tel que le prévoit le zonage agro-écologique de la culture de la graminée, préoccupe la représentation au Congrès des capitalistes agraires et agro-industriels.

La dimension politique du débat relatif au caractère soutenable en termes de développement rural de l'expansion de la production d'éthanol est cependant peu publicisée. La dualité des représentations de l'expansion de la culture de la canne-à-sucre soutient la schizophrénie, la discordance de la pensée, au sein du Parti des Travailleurs. Au niveau du secteur agraire dans son ensemble, dans la gestion du régime foncier, si la petite production est dévalorisée symboliquement, le Parti des Travailleurs est cependant contraint de ne pas abandonner le programme de réforme agraire. D'autant que le sous-prolétariat rural s'est partiellement affranchit du parcage électoral (*currais eleitorais*) et pèse aujourd'hui fortement, malgré sa réduction en importance, sur les résultats des élections au niveau national. Mais les chefs politiques de l'intérieur (*hinterland*) du pays, les nouveaux « coronéis », influent encore largement sur la marche des pouvoirs judiciaires et législatifs. Le pouvoir exécutif, dans ce régime politique souvent qualifié de « présidentialisme de coalition », est contraint pour gouverner, d'intégrer également les revendications des oligarchies agraires.

b. Les discours des Présidents de la République du Parti des Travailleurs

Le rôle de la voix du chef de l'État et des candidats à cette fonction dans le « désamorçage des fonctions critiques de la sphère politique publique » doit être souligné. Il doit être mis en lien avec l'évolution idéologique du Parti des Travailleurs. La pragmatique du pouvoir conduit à une valorisation des anciens bandits de l'agronégocio et de la filière de la canne-à-sucre et à la mise en sourdine de la réforme agraire.

Lors de la campagne présidentielle de 1998, Lula promettait que s'il gagnait les élections, il « amènerai[t] les dettes des *usineiros* [industriels de la canne-à-sucre] au *Banco do Brasil* et [il]

désappropriera[i]t leurs terres pour en faire des *assentamentos* [établissements de réforme agraire]» (Ramos, 2011, p. 22) Entre temps, le programme de Lula en 2002 proposait un renouvellement de la politique de l'alcool. Quelques années plus tard, en 2007, le Président Lula qualifiait les industriels de la canne-à-sucre (*usineiros*) de héros nationaux. Le discours de mars 2007 a eu lieu à Mineiros, dans l'État de Goiás, zone de forte expansion de la culture de la canne-à-sucre au cours des années 2000.

« Les usineiros de la canne, qui, il y a dix ans étaient considérés comme des bandits de l'agronégocio dans ce pays, deviennent des héros nationaux et mondiaux, parce que tout le monde se focalise sur l'alcool. Et pourquoi ? Parce qu'il y a des politiques sérieuses. Et il y a des politiques sérieuses parce que quand on veut gagner le marché externe, nous devons être plus sérieux, parce que nous devons leur garantir la prise en charge de l'approvisionnement » (Folha de SP, 2012).

Ce changement de discours reflète, comme on l'a montré, une profonde restructuration de la filière. Mais il est également le signe d'une évolution idéologique et de l'action politique du Parti des Travailleurs au pouvoir. Le mode de gouvernement consensuel du Parti des Travailleurs a reposé sur les excédents commerciaux dégagés par les agro-industries et continue à diriger la recherche de gains de parts de marché externe pour se pérenniser. De surcroît, l'attraction de capitaux externes implique de véhiculer une image de protection des droits de propriété. Aussi n'est-il plus question de faire des champs de canne-à-sucre des établissements de réforme agraire.¹³² Les Mouvements des Sans Terre, souvent criminalisés, ont néanmoins vus leurs dirigeants incorporés au gouvernement. Par ailleurs, le sérieux des politiques est contredit par Bressan Filho. Ces contradictions et ces difficultés sont à mettre en lien avec les pratiques historiques des oligarchies à nouveau renforcées de la filière, lesquelles ne permettent pas la formulation d'un discours clair orientant les anticipations des acteurs.

Relater un discours de la Présidente de la République Dilma Rousseff (2010 -...) exige, au-delà du travail de traduction, un travail d'interprétation désormais bien connu des locuteurs brésiliens et lusophones. Ce discours a été prononcé à l'occasion de la remise du certificat de bonnes pratiques aux industries de la canne-à-sucre, en juin 2012. Il s'agit donc d'une interprétation.

La « *compréhension civilisée entre segments différents, qu'est le dialogue [...] nous [y] arrivons à partir d'un long processus de maturation d'une vision de l'importance du secteur qui produit de*

¹³² Dans la zone littorale du Nord-Est, de tradition sucrière depuis près d'un demi-millénaire, la culture de la canne-à-sucre résiste massivement aux restructurations agraires opérées à la marge. Les nouveaux petits propriétaires plantent le plus souvent de la matière première pour les usines de sucre.

l'éthanol au Brésil. Le Brésil a aujourd'hui une matrice énergétique parmi les plus renouvelables au monde [...] car il dispose de l'éthanol. [...]

Durant longtemps, l'éthanol brésilien a été accusé de deux choses. Et cela a toujours été une préoccupation du président Lula. Il a été accusé, premièrement, de [la déforestation de] l'Amazonie. Et deuxièmement, d'user de pratiques absolument incompatibles avec la civilisation : le travail esclave. Ce processus [...] résultait de pratiques [...] frauduleuses de concurrence. [...] Ainsi, il y avait une accusation [de dumping ?] socio-environnementale contre nous.

Quand nous avons fait, durant le gouvernement du président Lula, le zonage agro-écologique nous voulions mettre en lumière les raisons pour lesquelles la première accusation était infondée. [...] Il y avait à l'époque, de la part de différents journaux de la presse internationale, une tentative de ne pas comprendre cette distance géographique [entre les aires dédiées à la production d'éthanol et l'Amazonie]. Ainsi, le zonage agro-écologique, en plus de [...] bénéficier [à la définition] des aires de production, [...] était un instrument contre cette accusation. [...]

Aujourd'hui, nous [...] montrons que l'aire qui produit ce carburant [...] est l'une [de celles] qui a parmi les meilleures pratiques dans la relation avec les processus de travail, [...], avec la condition de respect au droit du travailleur dans cet espace.

Nous faisons un pas [...] pour montrer qu'il est possible – et cela est un thème du Rio + 20 [Conférence des Nations Unies sur l'Environnement de 2012] – de produire, en respectant l'environnement et la législation sociale, [...] de l'énergie propre. De plus, [nous] faisons un processus d'inclusion sociale, dans lequel le droit des travailleurs joue un rôle important.

Ce prix [le certificat de bonnes pratiques], fruit d'un partenariat, démontre que, dans un pays civilisé et démocratique, il est possible d'établir un dialogue adéquat entre travailleurs, entrepreneurs et gouvernement et que ce dialogue résulte en un gain compétitif pour les entrepreneurs, en un gain que je qualifierai d'éthique pour le pays, et, aussi, en un gain fondamental des travailleurs, qui est la reconnaissance de leurs droits, et de garantir aux travailleurs les meilleures conditions de travail possibles.

[...] Nous montrons de fait que le thème du Rio + 20, qui est croître, inclure et protéger, est concrétisé ici aujourd'hui dans le secteur sucre-énergétique. ».

La présidente de la République Dilma Rousseff évoque ensuite la supériorité en termes de productivité de la production d'éthanol au Brésil à partir de la canne-à-sucre et la maîtrise de la technologie d'hydrolyse enzymatique qui permet de transformer la bagasse en carburant. Son discours se poursuit sur la question de la sécurité énergétique : « *Je crois que le Brésil est, maintenant, appelé, dans le cas de l'éthanol, à faire un autre pas.* » Et la conclusion sur le lien entre sécurité énergétique et accroissement des niveaux d'investissement du secteur est très confuse, mais on peut retenir que

relativement à cette nouvelle étape d'augmentation des niveaux d'investissement « *le gouvernement fédéral est partenaire de ceci* ».

Le secteur est donc capable de dialogue, ce qui constitue implicitement une nouveauté.

Est-ce le résultat d'une perte de pouvoir qui ne permet plus de s'affranchir de la discussion ou d'une maturation, voire d'une mutation, du secteur ?

Dans quelle mesure la dépendance réciproque entre le gouvernement du Parti des Travailleurs et les industriels du sucre contribue à l'existence de ce dialogue ?

L'enjeu de la sécurité énergétique à moyen-long terme se double de préoccupations quant aux accusations internationales de dumping social et environnemental, et ce volet a particulièrement concerné la collaboration entre le gouvernement fédéral et les acteurs collectifs de la filière sucre-énergie dans l'élaboration de nouveaux règlements. Il a donc fallu mettre en scène un dialogue entre travailleurs, entrepreneurs et gouvernement. On l'a vu, ce dialogue est toléré par les patrons sucriers à condition que les travailleurs disposent de peu de voix dans les arènes du « corporatisme hybride ». Le résultat serait bénéfique pour chacun des acteurs dans son ordre de pratiques : compétitif, éthique, et également la reconnaissance des droits des travailleurs, laquelle constitue bien une nouveauté du gouvernement du Parti des Travailleurs. Cependant, les pratiques historiques de la filière, en matières de relations de travail, mais aussi de culture de non remboursement des emprunts contractés, constituent pour le moins un facteur limitant dans l'établissement d'un discours et donc d'un agenda et d'une politique clairs dans la filière de la canne-à-sucre. Cette section révèle en revanche que la filière s'est considérablement bien adaptée au paradigme du changement climatique et du développement durable, qu'elle a symboliquement réussi à récupérer à son bénéfice. Reste à transformer ce succès sur les marchés internationaux, et à démontrer alors qu'il permet d'entretenir une croissance économique forte et régulière.

Conclusion :

L'analyse de la production symbolique des acteurs collectifs en termes de gouvernementalité, approchée par le régime discursif et idéologique apparaît utile à une interprétation régulationniste en ce qu'elle permet d'intégrer à l'analyse « le mécanisme de formation sociale des anticipations », les systèmes des idées, des connaissances et des croyances, produites et diffusées sous la forme de

discours, d'images et d'algorithmes. Les anticipations des acteurs collectifs se structurent autour de ces modèles encore instables et fluctuants. C'est la politique vivante produite par les organisations et les institutions et qui les restructure sans que cela se produise intentionnellement, dirait London.

Les analyses régulationnistes rejoignent ici encore celles de sociologie politique. Ainsi pour Braud (1992, p. 390- 396) la notion d'agenda politique et la notion de référentiel constituent des préalables à l'intervention publique. Pour Boyer (2003, p. 174) le travail sur les représentations contribue à fixer l'agenda, y compris pour les opposants ; et la théorie de la régulation n'a pas manqué de buter sur le rôle des croyances et du pouvoir symbolique. Pour Jobert et Muller (1987), un référentiel de politique publique est essentiel pour agir sur le comportement des acteurs, et donc pour un gouvernement économique. Or un mode de régulation peut être défini comme le cadre de référence des comportements des acteurs. Ces cadres de références sont économiques, mais l'orientation politique par un gouvernement de la filière fondé sur un référentiel prend en considération des dimensions géopolitiques et transforme le paradigme du développement durable.

On peut ainsi préciser l'importance de la filière quant à son mode de fonctionnement dans les sphères symboliques sur la base de ses discours (économiques) sur la compétitivité, l'environnement et le développement social.

Le discours économique sur la compétitivité dépasse le strict cadre économique pour prendre une tournure géopolitique claire. Il s'agit d'une géopolitique de l'énergie, thème qui dépasse le cadre de cette thèse mais dont on entrevoit l'importance pour la filière, et surtout, les grandes incertitudes. La géopolitique de la faim¹³³, que le segment « nordestin » de la filière connaît bien pour l'avoir administrée pendant des siècles sur ses territoires, demeure un argument important de légitimation pour ce segment, mais il s'étend désormais au-delà des frontières, contribuant d'une certaine manière à la promotion de la coopération Sud-Sud promue par les gouvernements Lula. Le paradigme du développement durable et la thématique du changement climatique, laquelle s'institutionnalise entre 1992 et 1998, du Sommet pour la Terre de Rio de Janeiro au Protocole de Kyoto, permet à la filière sucre-énergie, par un discours sur ses vertus environnementale, de reproduire son pouvoir. Les secteurs capitalistes agraires et agro-industriels brésiliens, par le biais de la filière sucre-énergie, affirment leur caractère non seulement durable socialement et écologiquement mais également soutenable économiquement. Ils seraient donc devenus, faut-il croire, particulièrement positifs et responsables en matière de climat.

¹³³ Voir à ce sujet l'ouvrage séminal de la géographie humaine du Nord-Est du Brésil de Josué de Castro (1964).

Conclusion de la deuxième partie

Conclure cette partie de la thèse implique de monter en abstraction pour en confronter les résultats de la première partie, à savoir l'analyse de la dynamique macroéconomique montrant que le mode de régulation induit par lui-même une ré-émergence de la contrainte externe alors que l'environnement international se dégrade par ailleurs.

L'analyse de la deuxième partie a mis en évidence le haut niveau d'organisation politique de la filière sucre-énergie et fournit divers éléments qui suggèrent que c'est également le cas pour les autres segments de *l'agronegócio*. Au niveau de la filière, l'associativisme a été très dynamique à São Paulo dans la deuxième moitié des années 1990 et a abouti à un nouveau *leadership* professionnalisé de la filière. Ses dirigeants sont pour partie issus du monde académique et bien insérés dans les réseaux économiques et financiers internationaux. Eduardo Leão de Souza, formé à l'ESALQ, a travaillé pour la Banque Mondiale et occupe un poste de conseiller à la Bourse de New-York dans le Groupe Consultatif des *commodities*. Marcos Jank a été consultant pour une dizaine d'institutions internationales, a publié plus de 200 travaux et effectué environ 500 conférences. Les « nordestins » n'ont pas eu besoin de modifier leur organisation. Les *usineiros* du Nordeste accèdent directement à des postes de responsabilité dans la Confédération Nationale de l'Industrie (Armando Monteiro), au Parlement fédéral (Sénateur João Tenório, président de la Coopérative Régionale des Producteurs de Sucre et d'Alcool d'Alagoas).

L'analyse montre l'importance de caractériser le mode de gouvernement du Parti des Travailleurs. Cette partie en met au jour quelques-uns de ses éléments structurants.

L'action gouvernementale a démontré une forte capacité de réorganiser l'action collective d'un secteur productif qui contribue à la nécessité d'accroître les recettes d'exportation. Sur ce plan, cette partie met au jour que l'objectif de libéralisation de la filière sucre-alcool visant l'obtention de gains de compétitivité a été atteint partiellement. L'accroissement de la production et des ventes sur les marchés externes, par le biais d'une restructuration productive et territoriale de la filière a bien eu lieu, mais la trajectoire de croissance demeure fortement instable. Le retrait de l'état des marchés de l'alcool est souvent jugé trop important. Celui-ci a cependant été limité par la résistance des intérêts liés à la formation du Proálcool. Il a par ailleurs été restreint dans le régime de crédit et de financement aux investissements du secteur, permettant de reproduire les privilèges. D'une manière générale, la production de l'excédent et de la compétitivité agro-industrielle nécessite des investissements en

infrastructures de transport et de stockage et le financement de crédits de trésorerie. Cela pose *in fine* la question des coûts de subvention cette stratégie. Ces coûts budgétaires et sociaux sont de difficile estimation, étant donné le caractère parcellaire et opaque des statistiques et des données en la matière.

L'intentionnalité que recèle la nouvelle gouvernance de la filière est également mise au jour dans cette partie. La nouvelle gouvernance du secteur est présentée comme auto-gérée sur base du dialogue entre *stakeholders*, ne nécessitant pas de subvention pour son organisation et sa compétitivité. Sa contribution à un développement soutenable, par les externalités positives sociales et environnementales que la filière produit, justifie le renouvellement de subventions aux régions les plus défavorisées ainsi que le maintien de réserves de marché pour l'éthanol. En réalité, cette nouvelle gouvernance contribue à un endettement public croissant, ainsi qu'au maintien de subventions sur une base territoriale. Elle traduit l'équilibre des tensions entre coalitions politiques et sociales au niveau tant national que régional. Un dispositif institutionnel d'organisation territoriale de la filière est maintenu, lequel s'appuie sur des savoirs techniques valorisés dans les discours des acteurs : lutte contre la pauvreté, rationalisation et efficacité des systèmes agraires, contribuant à leur compétitivité comme à leur durabilité environnementale. Ces savoirs altèrent le gouvernement (économique) de l'action collective. Les savoirs géopolitiques sont également mobilisés dans la gouvernabilité d'une filière jugée stratégique pour l'indépendance énergétique du pays. La structure de gouvernance sectorielle en est affectée. La contradiction entre l'objectif de libéralisation et les limites qu'y imposent le système politique atomisé produisent une forte instabilité dans la filière, favorable à une plus forte pénétration des firmes internationales et multinationales. Ainsi, loin d'être une réduction du *rent seeking* ou la promotion d'une coordination qui réduise des failles de gouvernement et de marchés, la nouvelle gouvernance sectorielle a cherché à concilier l'objectif économique ci-dessus (y compris dans sa dimension relations internationales) avec la préservation des appuis traditionnels sur le plan électoral et des rapports entre l'exécutif et le parlement.

Sur ce plan politique, il y a lieu de souligner la nécessité de préserver les intérêts agro-exportateurs, telle que la perçoit le gouvernement comme condition d'un Brésil grenier du monde qui rende soutenable une croissance socialement inclusive. Cela a induit une évolution du régime de représentation des intérêts qui relève probablement plus d'un « corporatisme hybride » que du pluralisme. On aborde les implications de cette évolution sur la trajectoire du mode de développement dans la conclusion générale.

CONCLUSION GENERALE

La portée d'une analyse de l'importance accrue du secteur agro-exportateur dans l'économie brésilienne était, à nos yeux, de la préciser comme déterminant du régime de croissance non pas seulement en termes strictement macroéconomiques mais d'économie politique. Dans la perspective de la théorie de la régulation, nous avons fait le choix de chercher à discerner le jeu des acteurs dans les changements institutionnels et organisationnels de ce secteur ; ceci, sur la base d'une étude de cas d'une de ses filières. On cherchait ainsi à caractériser la dimension proprement politique de ce qu'on peut appeler un gouvernement économique et ses implications sur la trajectoire du mode de développement. Cette analyse a mis au jour la dimension sectorielle du blocage d'une redéfinition du mode de régulation et ainsi des perspectives de développement du Brésil. Avant de synthétiser les résultats de cette étude et les situer au regard des débats sur la soutenabilité de l'accélération de la croissance, il convient de revenir brièvement sur les limites des analyses de la question que l'on a recensées. Cette thèse s'est attachée à les dépasser au travers d'une économie politique et cognitive des ressorts sectoriels et territoriaux d'une tendance à la stagnation à long terme.

Les études de la Théorie de la Régulation sur le régime de croissance et d'accumulation contemporain du Brésil rejoignent les analyses néo-développementalistes et post-keynésiennes sur le fait que leur soutenabilité est déterminée de façon centrale par la politique de change. Les études régulationnistes se démarquent toutefois en considérant les arbitrages politiques qui la sous-tendent et en interrogeant leur pérennité. Pour les économistes de toutes obédiences, le principal facteur de limite à la soutenabilité de l'accélération de la croissance réside dans le déséquilibre externe. La désindustrialisation n'est perçue comme un phénomène négatif que par les économistes hétérodoxes, et, parmi eux, le débat sur les moteurs de la croissance reste ouvert et il soulève plus particulièrement sur ce plan la question de l'effet d'une dévaluation sur la croissance. On resitue ce débat au regard de l'analyse des recompositions des intérêts et des groupes sociaux, et de la façon dont se nouent et se décident les politiques publiques à partir d'une coalition de gouvernement et de référentiels cognitifs. Notre travail met ainsi en avant les niveaux sectoriels d'un blocage d'une redéfinition du mode de régulation, qu'impliquent leurs dimensions politiques et symboliques, qu'il faut dès lors considérer comme des ressorts de la dynamique macroéconomique conformant une tendance de long terme à la stagnation. L'organisation politique et la performativité des discours de l'agro-industrie et de la filière

sucre-énergie pèsent sur la stratégie de politiques économiques et sur l'accroissement des rentes sur les ressources naturelles, facteurs de « syndrome hollandais ».

Les conclusions que l'on présente sont établies d'après une révision d'une vaste littérature structurée en deux parties. La première partie, traitant des limites d'un mode de développement relativement désindustrialisant, concluait que le poids des intérêts agraires s'était renforcé avec le compromis luliste impliquant la désindustrialisation. Les changements limités du mode de régulation, introduits par le gouvernement du Parti des Travailleurs ont induit une tendance à long terme à la stagnation, car la hiérarchie des formes institutionnelles n'a pas été fondamentalement modifiée depuis 1995 (Araújo et al., 2009), seulement réaménagée en 1999 (Bruno et Marques Pereira, 2010b). Les paramètres du régime de croissance et d'accumulation ont été transformés par la restructuration productive, l'impératif de redistribution et la nouvelle configuration de l'économie mondiale. Les tensions qui en découlent produisent un risque de crise de change, dont l'origine, au-delà de l'incohérence temporelle de la politique de change, doit être analysée comme le résultat d'une intermédiation politique des intérêts qui dirige les arbitrages de politique économique. L'articulation des politiques économiques découle d'une part de ses sources institutionnelles au niveau d'un mode de régulation, et d'autre part des ressources cognitives d'un modèle de développement qui gouverne l'action collective. La non soutenabilité de la croissance et de l'accumulation a été temporairement mise en sourdine par le relâchement de la contrainte externe qu'a permis la *bonanza* agro-exportatrice, condition de mise en œuvre de la politique de lutte contre la pauvreté et de pacification sociale. Mais le mode de régulation induit par lui-même la réémergence de la contrainte externe alors que l'environnement international se dégrade par ailleurs. L'étude des modalités de gouvernement de l'expansion des agro-industries et de la filière sucre-énergie, que réalise la deuxième partie de l'analyse, montre que la libéralisation de la filière sucre-énergie a été partielle et que si sa restructuration productive et territoriale a permis d'accroître sa compétitivité, elle a par ailleurs accru l'instabilité de ses recettes d'exportation et a nécessité de renouveler des subventions massives à la filière. L'objectif économique d'obtention d'excédents commerciaux a impliqué de préserver les appuis traditionnels sur le plan électoral, lesquels se déclinent dans les rapports entre l'exécutif et le parlement. L'image dominante d'un Brésil « grenier du monde » comme condition d'une croissance socialement inclusive soutenable n'a pu faire l'économie de la préservation des intérêts agro-exportateurs. L'évolution du régime de représentation des intérêts, tant dans sa dimension politique

que symbolique, a des implications sur la trajectoire du mode de développement. C'est donc finalement la cohérence institutionnelle du mode de régulation économique, mais également celle du mode de régulation sociale au Brésil, qui sont interrogées par ces évolutions pluriscalaires et pluridimensionnelles. Ces cohérences institutionnelles sont étudiées à l'aune d'une étude de cas de la filière sucre-énergie. L'analyse permet de préciser les complémentarités entre échelles – du local au global - et dimensions – politique et symbolique - de la régulation et du gouvernement économiques.

Ces résultats engagent quelques considérations sur l'évolution de la théorie de la Régulation. Celle-ci s'est élaborée à partir d'une macroéconomie historique et institutionnelle dont la méthode consiste en premier lieu à périodiser les formes institutionnelles afin d'en expliciter la logique dans les relations entre agrégats macroéconomiques. Ces étapes permettent d'analyser la cohérence d'un mode de régulation tant au niveau économique que social. Le diagnostic des sources de crise structurelle implique d'analyser les processus de sortie de crise, par la caractérisation des stratégies à l'œuvre du rôle des représentations et de l'importance du politique dans la codification des formes institutionnelles (Boyer, 2004, p. 42). C'est dans cette perspective de compréhension du changement institutionnel que les caractéristiques macroéconomiques de l'économie brésilienne ont soulevé les questions centrales du travail. Il s'agit en premier lieu des liens à établir entre le faible niveau de l'investissement productif, la forte valorisation de la monnaie nationale et le retour de la contrainte externe qu'implique le déficit croissant des transactions courantes malgré la compétitivité de l'agro-industrie. Ces caractéristiques macroéconomiques appelaient à une compréhension des mécanismes d'un gouvernement économique de l'action collective. Celui-ci est posé comme variable-clé des possibilités que le Brésil relève les défis qui renvoient aux limites endogènes de son régime d'accumulation résultant d'une redéfinition seulement à la marge de son mode de régulation (Marques Pereira, 2012). Notre analyse s'est attachée à caractériser la place que recouvre l'« agronégoce » dans ce gouvernement économique à l'échelle nationale et en a précisé les mécanismes à l'œuvre dans la filière sucre-énergie. Cette première caractérisation permet d'en induire une analyse de la cohérence institutionnelle de la régulation économique et de la régulation sociale.

Au niveau national, il apparaît important de souligner que la norme de crédibilité du régime de change

fixe avec bandes de fluctuation ajustables qui en faisait le moyen de rétablir l'équilibre externe dans une économie libéralisée a justifié la suppression des taxes aux exportations de produits de base (chapitre 6). Le régime de change flottant qui fut adopté par la suite a permis que les effets initiaux des deux dévaluations successives de 1999 et de 2002 conduisent à une balance commerciale excédentaire dans un contexte où la conjoncture internationale était devenue très favorable. Ces politiques de change ont été le moyen d'engager et soutenir une désinflation compétitive et la valorisation des actifs sous l'effet d'une valorisation de la monnaie nationale, soutenue par des excédents commerciaux croissants et contribuant par ailleurs à favoriser l'entrée de capitaux externes. La désindustrialisation relative fut par ailleurs freinée par des interventions de la Banque Centrale sur le marché des devises depuis 2005. Il faut, en outre, observer que l'abandon de la stratégie d'industrialisation par substitution des importations au tournant des années 1990 a signifié un quasi-renoncement à l'obtention d'effets distributifs des politiques budgétaire et fiscale au travers de leur action sur l'offre. En outre, la politique de crédit, tant des agences gouvernementales (BNDES et autres banques publiques, y compris régionales) que des banques privées, oriente essentiellement une accumulation de capital productif vers les secteurs intensifs en ressources naturelles, souvent de faible intensité technologique, et disposant d'avantages comparatifs élevés.¹³⁴ En termes de stratégie de développement économique, ces faits révèlent un pari d'anticipations de rentabilité croissante et durable du secteur agro-industriel au cours des années 2000, notamment en ce qui concerne l'exportation. Le soutien aux projets d'infrastructures de transport et d'exportation en est une composante essentielle. La permanence du type d'insertion internationale qui s'est instaurée avec la libéralisation dépend toutefois du solde de la balance commerciale et celui-ci est le paramètre déterminant de l'arbitrage entre niveaux d'endettement public et de fiscalité qui contraint les compromis distributifs (Marques Pereira, 2012). La forme de l'insertion internationale n'a pas été fondamentalement modifiée et continue de reposer sur le pari de dégager un excédent commercial grâce aux produits intensifs en ressources naturelles. Ainsi, depuis l'abandon du modèle de développement antérieur, le capital productif au Brésil tend à se valoriser de façon croissante sur les marchés externes, ce qui implique la restructuration productive relativement désindustrialisante. En revanche, l'épargne improductive trouve à se valoriser sur le marché financier interne (première partie et chapitre 5).

Notre étude fait ressortir sur ce plan que le gouvernement du Parti des Travailleurs recèle une

¹³⁴Certains secteurs intensifs en ressources naturelles sont également intensifs en technologie et en capital. C'est notamment le cas du secteur pétrolier. Il convient de rappeler également que l'agro-business est globalement à faible intensité technologique, même s'il est en pointe au niveau mondial dans de nombreuses filières.

intentionnalité correspondant à ce que lui transmet un savoir théorique dans sa traduction technique. Elle a montré en ce qui concerne la régulation du secteur agro-exportateur et plus particulièrement de la filière sucre-énergie que le savoir théorique est instrumentalisé par des acteurs spécifiques : organisations de représentation politique des intérêts et des groupes sociaux, *think tanks*, agences et entreprises de l'administration publique, représentants politique élus de la population. La justification de la politique agricole, dans ses divers aspects, soulève la question de la caractérisation que l'on peut faire de l'intentionnalité gouvernementale. L'usage de la notion de gouvernementalité a permis de montrer comment les savoirs en question sont performatifs dans l'interaction décideurs publics / secteur privé qui a orienté la reconfiguration de ce dernier en tant qu'acteur collectif. Le travail de Marques Pereira (2012) a conclu que le solde de la balance commerciale est la clé de voûte de la performance de la régulation économique. Notre analyse suggère, dans cette perspective, que la politique visant à maximiser les exportations primaires doit être vue comme un champ de décision prioritaire de l'action gouvernementale où se repère l'intention en tant qu'attente primordiale. Garantir la poursuite de la hausse des revenus d'exportations primaires est une condition des marges de manœuvre macroéconomiques et, par ailleurs, de l'obtention du soutien parlementaire des représentants de l'« *agronegocio* », la dite « *bancada ruralista* ».

L'objectif d'excédent commercial est donc le pilier d'un gouvernement économique dès lors que son niveau détermine le prix de la dette, le taux d'intérêt, et donc le crédit et la possibilité d'un développement industriel. Il détermine une politique d'offre essentiellement orientée vers les secteurs exportateurs intensifs en ressources naturelles. Puisque pour l'expertise, l'excédent commercial est un problème de compétitivité, la question de la redistribution, et donc de la ponction rentière, n'est pas posée. Une contradiction se manifeste dans le gouvernement économique du Parti des Travailleurs entre objectif de redistribution et politique d'offre orientée à l'exportation. Cette contradiction n'est pas seulement d'ordre macroéconomique. Elle est d'abord gouvernementale et à ce niveau c'est bien précisément l'intentionnalité qui paraît au premier chef contradictoire. Ce n'est pas là qu'une question de coalitions de groupes d'intérêts mais de croyance théorique. La question des marges de manœuvre macroéconomique renvoie à cet égard à l'articulation de la gouvernance et de la gouvernementalité. Ce que Marques Pereira (2012) appelle un compromis de doctrine entre l'orthodoxie monétaire et un paradigme néo-développementaliste révisé par un objectif de redistribution recouvre deux types d'intentions contradictoires dans la gouvernance permettant des marges de manœuvre macroéconomique. Celle qui renvoie au soutien de la demande n'a pu se traduire par une action gouvernementale susceptible de relancer l'investissement productif. Il y a absence ou échec de la gouvernance des acteurs industriels. C'est là bien sûr une hypothèse qui appelle d'autres travaux. On

peut estimer au regard des travaux macroéconomiques que c'était là un pari perdu d'avance, qu'on responsabilise le taux de change, la ponction rentière, ou d'autres objets de critique hétérodoxe (comme celles d'une politique industrielle défaillante ou encore d'une fiscalité régressive), ou qu'on responsabilise le laxisme budgétaire ou l'absence des réformes structurelles. Il semble en tous cas que le gouvernement n'ait véritablement réussi à mobiliser essentiellement des savoirs de gouvernementalité, porteurs d'une gouvernance efficace, jusqu'à un certain point, qu'en ce qui concerne l'« *agronegócio* » et la lutte contre la pauvreté.

Cette gouvernance efficace repose en particulier sur une ré-articulation des champs d'activités financières et agro-exportatrices, laquelle répond à l'intention du gouvernement du Parti des Travailleurs d'accroître l'excédent commercial sur la base des avantages comparatifs et de garantir aux capitaux externes une valorisation attractive. Cette stratégie s'appuie sur une vision standard de la compétitivité selon laquelle la libéralisation des secteurs agro-industriels permet des gains de productivité qui gagent l'obtention d'excédents commerciaux soutenables. Elle repose également implicitement sur le pari que les termes de l'échange de la structure du commerce extérieur brésilien actuel ne tendront pas à se dégrader.

L'analyse des mécanismes de gouvernement à l'œuvre dans la filière sucre-énergie permet de préciser le mode de gouvernement économique que réalise le Parti des Travailleurs. L'étude des discours des acteurs institutionnels à l'œuvre dans la constitution d'un référentiel cognitif de politiques publiques est ici centrale. Le discours des acteurs collectifs de la filière sucre-énergie est focalisé sur ses effets bénéfiques pour l'ensemble de l'économie. Il s'agit au premier chef d'énoncer la contribution durable de la filière à une balance commerciale excédentaire et à la fourniture des devises. Réputé desserrer la contrainte externe, ce qui est favorable aux activités agro-exportatrices est ainsi énoncé comme facteur de développement de l'économie brésilienne. Mais c'est aussi, depuis les années 2000, une représentation de la contribution à la soutenabilité et à la diversification de la matrice énergétique nationale, ainsi qu'à la création d'emplois de qualité, que ce discours véhicule. On a vu en particulier que les discours scientifiques, que relaient les experts, relatifs à son fort potentiel d'expansion et au caractère durable de son développement, ont été adoptés quasi-textuellement par les décideurs de l'exécutif fédéral, responsables de la politique sectorielle. Ce discours, également repris jusqu'en 2008/2009 par l'entreprise publique en charge du suivi de la production de la filière (CONAB), a ensuite été radicalement révisé. Notre étude souligne aussi que le BNDES, en charge de la politique

de crédit subventionné aux investissements pour le développement économique participe au financement de la surproduction relative dans la filière. La gestion des stocks, principalement d'alcool, par les acteurs privés, conduit à des ruptures d'approvisionnement. Globalement la stratégie est orientée par la valorisation du capital à court terme. Les pronostics font preuve, a-t-on vu, d'un optimisme, que l'on peut sans doute qualifier de naïf. D'une part quant à l'hypothèse de maintien du rythme d'expansion de la demande de *commodities* et de hausse de leur prix ; hypothèse qui faisait l'impasse sur les contradictions de la nouvelle configuration de l'économie mondiale. D'autre part, quant aux gains de compétitivité industrielle que cette expansion devait soutenir. Ce qui apparaît comme un déficit de vision stratégique de long terme des acteurs tant privés que publics dans ce gouvernement de filière peut être interprété dans sa dimension cognitive comme un manque de prévisibilité à long terme du système productif par le modèle de développement : la place que doit occuper l'éthanol dans le système économique n'est pas claire. La fragilité structurelle du système productif se traduit conjoncturellement par des crises chroniques de la filière. On observe l'amorce d'une révision du rapport entre référentiels global et sectoriels, et donc des modèles de développement à plusieurs niveaux. Cette révision pourrait suggérer un prochain dénouement du mythe du potentiel d'exportation d'éthanol. C'est là un indice de changements possibles qu'il faut prendre en compte dans l'analyse de la hiérarchie des formes institutionnelles.

Cette mystification résiste toutefois, comme le montre les études prospectives auxquelles on a fait référence. Il faut remarquer qu'elle constitue un facteur essentiel de la reproduction en l'état de la hiérarchie des formes institutionnelles et donc une source de blocage du changement de la régulation nationale. Le mythe de la constitution de l'éthanol en *commodity* énergétique est un nouveau (énième) pari sur la filière sucre-énergie qui participe des contradictions du régime d'accumulation. Le soutien public à la filière creuse la dette, renforçant les intérêts des rentiers de la dette publique. La reproduction des rapports d'exploitation traditionnels du monde rural perpétue des rapports clientélistes et bloque ainsi une transition du système politique vers un pluralisme politique élargi, ce qui affecte la dynamisation des marchés ruraux et donc du marché interne. L'approfondissement de l'articulation entre secteur agro-industriel et secteur financier accentue ce blocage. En retour, les volumes d'exportation et les termes de l'échange se révèlent plus instables que ce qui avait été anticipé.

Ce pari stratégique et le modèle de développement qui y correspond reposent sur une représentation de la compétitivité en statique¹³⁵ largement promue par les discours des acteurs institutionnels,

¹³⁵ Cette conception statique de la compétitivité prend uniquement en considération les dotations internes et les contraintes externes actuelles. Selon Berthou et Crozet (2012, p. 108), la représentation standard de la compétitivité macroéconomique l'assimile à la croissance de la productivité dans une économie ouverte au commerce international,

lesquels fondent un référentiel cognitif des politiques publiques renforçant la fragilité structurelle de l'économie brésilienne à long terme. Cette fragilité et cette instabilité sont encore accentuées par l'ampleur des incertitudes internationales dès lors que les marchés externes gagnent en importance dans le mode de régulation économique et sociale du Brésil. Les évolutions des marchés internationaux ne réalisent pas nécessairement les scénarios et les projections élaborés. Ceux-ci peuvent avoir été réellement escomptés à partir d'une analyse optimiste fondant une croyance en un avenir radieux ; ils peuvent aussi avoir été élaborés délibérément en vue de soutenir l'attraction des capitaux externes. Les perspectives pour les secteurs agraires et agro-industriels brésiliens, qu'élaborent les modèles de prospective, restent néanmoins très favorables. L'image construite d'un Brésil « grenier du monde » tend alors à renforcer les contradictions propres au régime d'accumulation en vigueur, à commencer par une insertion internationale régressive d'un point de vue technologique, laquelle présente le risque de renforcement d'une croissance dualiste, externalisant les gains de productivité plutôt que de les retenir au sein du système économique national (voire régional). Le canal de la renégociation des dettes dans le maintien des privilèges des secteurs du capitalisme agricole se fonde sur des rapports politiques encore fortement teintés de clientélisme. Le capital rentier se réarticule à la conjonction de l'élargissement des champs d'activités financières et agro-exportatrices.

Le cas de la filière sucre-énergie illustre l'importance du pari plus large sur les capacités exportatrices de l'agro-industrie, sur l'ajustement compétitif de l'économie brésilienne et la politique de change soutenant une désinflation compétitive. Cette politique économique a affaibli la représentation des intérêts industriels et renforcé le pouvoir des intérêts dits « ruralistes » (regroupement parlementaire

écartant de ce fait du cœur du concept la concurrence internationale. Dans cette conception, les investissements en technologies et en capital humain suffisent à produire une croissance soutenable. Or, selon Bruno et al. (2012), les gains de productivité qui ne sont pas retenus dans le système économique qui les génère sont source de croissance dualiste au sens de Pasinetti (1981). Selon Palma (2006, p. 274), dans les pays d'Amérique latine post-réformes « l'obsession' de l'amélioration de la compétitivité a poussé les décideurs politiques et leurs conseillers économiques à oublier que ce qui compte pour la croissance du revenu réel dans les économies tirées par les exportations est le gain de pouvoir d'achat obtenu par la spécialisation. » Palma précise ensuite que lorsque les termes de l'échange sont marqués par une forte instabilité « gains de compétitivité » et « gains de productivité » peuvent avoir des significations très différentes. La « nouvelle » littérature du « nouveau commerce » revient aux mêmes problèmes que ceux de la théorie néoclassique des échanges : « savoir comment obtenir un degré maximum de 'compétitivité' étant donnée certaines dotations internes et les contraintes externes actuelles (y compris les 'imperfections' du marché), mais en envisageant de façon beaucoup plus riche la dynamique permettant d'y parvenir (ou pas). » (Palma, 2006, p. 276). La question de la maximisation des rendements des « avantages comparatifs » n'est pas posée. Il convient enfin de rappeler qu'avantage comparatif et compétitivité sont dissociés pour G. Lafay (1990), comme on l'a souligné au chapitre 5. La compétitivité est davantage dépendante de la conjoncture macroéconomique.

inter-partis). Cette reconfiguration de la structuration du pouvoir pèse aujourd'hui en termes de contraintes politiques quant à la reformulation du mode de régulation. L'orientation de la politique économique qui en découle affaiblit les intérêts industriels et renforce le pouvoir des intérêts « ruralistes » au sein mêmes des organisations semi-corporatistes de l'industrie (FIESP, FIEPE, CNI), mais aussi au Congrès ainsi que dans l'administration fédérale. Les contraintes politiques et cognitives à la reformulation du mode de régulation en sont ainsi accrues. Au niveau de la politique de change, cela conduit le gouvernement du Parti des Travailleurs, malgré les risques de crise de change, désormais perçus, à adopter une posture « d'indifférence cynique » (Oreiro, 2011) à l'égard de la poursuite du processus de désindustrialisation de l'économie brésilienne. Les intérêts du capitalisme agraire sont par ailleurs encore actifs et puissants dans les différentes sphères politiques pour freiner toute avancée du rapport salarial, tout au moins dans le monde rural.

Cette structuration du pouvoir et cette configuration des intérêts posent des questions qui dépassent le cadre de cette thèse, tel que le pouvoir d'influence politique de la « *bancada ruralista* » (groupe « ruraliste ») au Parlement, et l'importance du clientélisme politique. Notons toutefois que c'est finalement la nature réelle du régime démocratique brésilien qui devrait être interrogée au regard du fait que le mouvement social le plus important d'Amérique latine, en faveur de la réforme agraire, ne parvienne à obtenir qu'une représentation politique extrêmement marginale et une couverture médiatique généralement dépréciative. Les agendas gouvernemental et parlementaire sont marqués par la force des intérêts agro-industriels. L'un et l'autre participent du maintien d'une géopolitique qui peut être qualifiée de néocoloniale face à un déplacement de la frontière agricole impliquant la reproduction de l'exploitation souvent illégale du travail et de la nature. L'actualité de cette géopolitique, en reproduisant à la marge de la société la faible institutionnalisation des rapports sociaux de travail et du régime foncier, démontre que la thèse d'un inachèvement de la construction de l'État-nation (Marques Pereira et Théret, 2004) demeure un trait structurel de la dépendance au sentier du mode de développement brésilien.

Les grilles de lecture de la théorie de la régulation nous ont donc permis de saisir les limites d'un mode de développement national dans son articulation à un gouvernement (économique) sectoriel à partir de la gouvernance du jeu des acteurs à ce niveau intermédiaire de la formation des systèmes de règles faisant norme et assurant la permanence d'une forme institutionnelle régulant les pratiques d'un même type d'acteurs. Les acteurs sociaux sont saisis, à ce niveau, par ce qui les structure en groupes.

Ce niveau méso d'analyse est nécessaire au passage à un niveau supérieur, macro, plus abstrait, du régime assurant la fermeture circulaire d'un système de formes structurelles, c'est à dire de la représentation formalisée et bouclée des effets de configurations des formations institutionnelles. Ce niveau est celui de la mise en ordre des formes de niveau intermédiaire et du régime historique de leur reproduction d'ensemble. Ce monde d'agents supports de structures permet de saisir les modalités de l'intégration systémique d'ordres de pratiques spécifiquement finalisées. Pour autant, la compréhension de cette articulation implique une analyse au niveau encore supérieur, celui sociétal du mode de régulation, articulant divers régimes d'ordres et permettant de saisir le type d'équilibration des tensions entre ces divers régimes. Cette conceptualisation de l'intégration sociale, proposée par Théret (1992a et 1992b), mobilise des médiations entre ordres de pratiques différenciées. Cette problématique éclaire la question des tensions à l'œuvre dans la hiérarchie institutionnelle. On peut, en effet, sur la base de cette étude, repérer les modalités non-fonctionnelles d'articulation des ordres économique, politique et domestique et d'équilibration de leurs logiques. L'analyse du gouvernement économique de l'action collective qu'on a menée au niveau méso met en évidence la nécessité de considérer la dimension idéologico-discursive du gouvernement, dans une perspective d'analyse cognitive des politiques publiques. La thèse cherche à montrer la place des croyances et des référentiels cognitifs dans la construction de la réalité sociale et de ses rapports de pouvoir. Les croyances informent en particulier la constitution de la hiérarchie entre formes institutionnelles.

La croyance dans la capacité du Brésil à maintenir une balance commerciale excédentaire soutenant un solde des transactions courantes positif grâce aux exportations de produits de base d'origine agricole a orienté les anticipations des acteurs collectifs et donc leurs projets stratégiques. Cette croyance, adossée sur les théories standards renouvelées du commerce international et de la croissance, l'orthodoxie conventionnelle dirait Bresser Pereira (2007a), a contribué à façonner, via la formation des règles et de la législation à plusieurs niveaux du système politique, les formations institutionnelles. Ce façonnage, complexe, a lieu au travers des interactions inter-systémiques des sphères politiques des différents ordres de pratiques sociales qui se déclinent en termes sectoriels. Il en est ainsi de la suppression des taxes sur les exportations de produits de base, laquelle renforce le poids des exportations de *commodities* dans le commerce extérieur, contribuant à institutionnaliser la forme d'insertion internationale reposant sur l'appréciation de la monnaie. La forme institutionnelle de la concurrence entre capitaux privés en est affectée, cette appréciation produisant un aiguïsement de la concurrence externe (Bruno et Marques Pereira, 2010b). Il en est ainsi également du soutien massif, toujours renouvelé, au refinancement des dettes rurales et agro-industrielles par le système de crédit sous l'autorité de la Banque Centrale et du Trésor. Le recensement de ces faits pour la filière sucre-énergie est une illustration du dysfonctionnement du financement de l'économie qu'il faut

rapporter à la forme de l'État, et à son régime gouvernemental. Il en est de même en ce qui concerne la forme prise par le rapport salarial qui se perpétue dans le monde rural. Ces observations nous conduisent à discuter l'analyse des médiations institutionnelles de la régulation sociale au Brésil qu'ont proposée Marques Pereira et Théret (2001 et 2004).

Nous avons souligné au chapitre 4, que les formes de l'État et les formes organisationnelles de représentation politique sont fondamentales dans le métabolisme institutionnel d'une société. Aussi, le constat d'une évolution du régime de représentation des intérêts qui relève probablement plus d'un « corporatisme hybride » que du pluralisme doit être analysé quant à ses implications sur la trajectoire du mode de développement du point de vue de la cohérence institutionnelle du mode de régulation sociale. Cette analyse peut ensuite être prolongée par une lecture des forces vivantes à l'œuvre dans la transformation des institutions (Bizberg et Théret, 2012).

Notre travail suggère que l'ajustement interne et la libéralisation au Brésil depuis les années 1990 se sont réalisés au détriment du processus de démocratisation et d'ajustement externe.¹³⁶ Au niveau de la politique industrielle, on constate dans la filière sucre-énergie un affaiblissement du contrôle économique du capital par l'État. La structuration du capital se caractérise également par une réduction de la fragmentation des divers intérêts capitalistes avec une croissance de l'intégration privée du capital industriel et du capital financier, via le changement de statut juridique des plus grandes entreprises sucrières permettant l'ouverture de leur capital et l'entrée sur les marchés d'action nationaux et étrangers. On a insisté sur cette réduction de la fragmentation des intérêts capitalistes de la filière en termes territoriaux en mettant au jour une division régionale du travail politique des élites sucrières : l'associativisme produit du *lobbying* au Centre-Sud, alors que les changements organisationnels mineurs au Nord-Est reproduisent un statuquo concernant le poids politique national

¹³⁶ Rappelons que Marques Pereira et Théret (2004) montraient que la dépendance de sentier de la trajectoire de développement du Brésil expliquait la priorité donnée à l'ajustement externe en réponse au choc de la crise de la dette externe dans les années 1980 (au prix des effets inflationnistes des dévaluations). La capacité structurelle d'adaptation de l'ordre politique (impliquant alors la démocratisation) s'est avérée complémentaire à la résilience de l'ordre économique poussant à résister à la libéralisation et à préserver le potentiel de développement lié au marché interne. Cette complémentarité est remise en cause par la profonde révision du rôle économique de l'État. Ces transitions de régime, dont il est question dans les paragraphes qui suivent, s'inscrivent dans un schéma simplifié tridimensionnel de la configuration institutionnelle de la régulation élaboré par Marques Pereira et Théret (2001) que l'on a présenté au chapitre 3, p. 157.

des élites de la région, au Congrès comme dans les organisations du système corporatiste. L'atomisation des intérêts sociaux qu'organise le système politique est ainsi réduite, et le *lobbying*, dans un système de compétition électorale et de représentation politique, se conjugue sans difficultés dans la filière avec une intégration à l'État, par le biais des réseaux de clientèles locales mais également par l'intermédiation des organisations syndicales traditionnelles du système corporatiste.

Quels sont alors les enseignements de l'évolution du mode de gouvernement organisant l'expansion de la filière sucre-énergie à l'égard de la cohérence institutionnelle du mode de régulation sociale ? Dans quelle mesure l'innovation institutionnelle s'affranchit ou non de la dépendance de sentier ?

Si l'on prend comme point de départ l'ouverture économique observée, son caractère unilatéral et important au niveau national, sectoriel et de la filière, il apparaît que le régime de « corporatisme hybride » institutionnalisé par la Constitution de 1988 atténue le nationalisme économique. La montée en régime de cette « nouvelle formule corporatiste » produit une configuration des intérêts favorables à la négociation multilatérale de l'ouverture des marchés externes. Les politiques monétaires et industrielles pourraient être qualifiées, dans le prolongement atténué des excès monétaristes de l'ère Cardoso, de keynésianisme libéral¹³⁷. Les effets de l'adoption d'un taux de change flottant sont atténués par des interventions de la Banque Centrale sur les marchés des changes depuis 2005. La politique de développement du marché intérieur par le biais d'une redistribution du côté de la demande se heurte au paradigme néanmoins libéral de la politique économique : une politique fiscale qui ne peut donc taxer à nouveau les exportations de produits de base, une politique monétaire au service de la ponction rentière, refus de contrôles plus serrés sur les flux de capitaux internationaux, jugés inefficaces.

Ces éléments témoignent que la transition du clientélisme au pluralisme, que visait le gouvernement Cardoso en démantelant les structures jugées obsolètes du corporatisme d'État, a été très partielle. De nombreuses forces de rappel l'ont limité. La création d'arènes institutionnelles de concertation et de négociation d'inspiration néo-corporatiste au sein du Ministère de l'Agriculture sous le gouvernement Lula plaident en faveur d'un diagnostic de « modernisation » des structures politiques de représentation des intérêts. La tendance de la politique économique de passer d'un keynésianisme

¹³⁷ Ce type de gestion de la monnaie et de la finance « à l'américaine » se borne « à une gestion publique de la monnaie destinée à régulariser le cycle des affaires en dehors de toute politique de structures » (Marques Pereira et Théret, 2001, p. 128). Les auteurs précisent que les qualifications du keynésianisme qu'ils mobilisent sont empruntées à la sociologie historique américaine qui les a forgées pour spécifier le type de politique économique qui a prévalu dans l'après-guerre aux États-Unis.

structurel¹³⁸ à un keynésianisme libéral-commercial, (Marques Pereira et Théret, 2001, p. 128) suite au choc monétariste de la période néolibérale, est également un facteur de « modernisation » (au sens d'adaptation aux standards internationaux) des formes de représentation politique. Dans la filière sucre-énergie, la création de nouvelles associations, inspirées des *lobbies* états-uniens a poussé à l'action internationale pour l'ouverture des marchés externes.

Quels sont alors les limites, en termes de cohérence institutionnelle et de dépendance au sentier dans l'établissement d'un nouveau mode de régulation ?

La perte de cohérence de la structure productive du pays, qui s'est ébauchée sous l'effet initial des politiques de libéralisation, s'est poursuivie par la suite sous l'effet d'un libéralisme à peine teinté de développementisme. Ce processus ne pourrait être renversé que par un engagement renouvelé et renforcé dans un marché commun régional. Un tel engagement recouvre une force symbolique significative du modèle de développement qui paraît complètement absente, au premier chef en ce qui concerne le secteur externe par rapport auquel les économies d'un tel ensemble sont concurrentes. Il n'y a pas lieu de s'étonner que l'on ne repère parmi les acteurs de la filière sucre-énergie l'ombre d'un discours dans le sens du développement institutionnel des marchés au niveau régional. Dans sa dimension politique, un tel renversement ne peut être réalisé que par la mise en place d'un néo-corporatisme dans lequel les intérêts travaillistes seraient pris en compte et considérés sur un pied d'égalité avec les intérêts du capital. On l'a vu, c'est loin d'être le cas dans les secteurs agraires et agro-industriels. Sous les gouvernements Lula, les intérêts des travailleurs ruraux et urbains sont incorporés dans l'administration fédérale dans des ministères marginaux. La cooptation des élites et des directions des syndicats travaillistes et des mouvements sociaux populaires par le secteur financier-rentier a pris la forme de l'institutionnalisation de fonds gérés par les directions des syndicats, nouveau syndicalisme inclus. Dans le monde rural, de manière plus spécifique, cette cooptation a pris la forme de délégations de programmes de développement territoriaux, productifs et agraires, le plus souvent restreints aux territoires ayant fait les frais de la restructuration spatiale des systèmes agraires brésiliens au cours des années 1990 (Chapitre 5). Plus fondamentalement, la structure extrêmement inégalitaire du patrimoine pose la question de l'alliance historique entre le capital et la propriété du sol, héritée de la formation esclavagiste de la société brésilienne. L'incorporation des mouvements sociaux populaires et travaillistes à l'administration fédérale constitue un des traits caractéristiques du « lulisme », lequel a œuvré dans le sens d'une plus grande pacification sociale au Brésil. Mais les

¹³⁸ Le keynésianisme « structurel » ou « social », « à l'européenne », « ne se borne pas à une gestion active de la monnaie mais dote également l'État d'un rôle d'intermédiation financière dans le cadre d'une planification de l'investissement infrastructurel et social » (Marques Pereira et Théret, 2001, p. 128).

structures longues sont cependant peu malléables. On peut reprendre à notre compte la question-réponse de Joseph Love (2009) :

« Why has the problem of inequality been so intractable? Present-day students of Brazilian society are rightly concerned about the inequities of the distribution of income and wealth, and most trace the problem back to the gross inequalities of the age of slavery, an institution that lasted some 400 hundred years in Brazil. A related problem is the extreme inequality of land tenure, historically and currently. Helpman points out that the inequality in the ownership of land has been found in some multicountry studies to be more important than that of income itself in explaining low growth. In Brazil, the link between land tenure and political power diminished only in the twentieth century, and it remains important in many areas of the country. Unlike slavery, the latifundium didn't die: it is a dynamic phenomenon, continually reproducing itself on the frontiers of the national economy » (Love, 2009, p. 306).

Notre étude a cherché à caractériser cette reproduction et cette survie du pouvoir des latifundistes de la canne-à-sucre. Les nouvelles frontières de l'économie nationale ne sont pas strictement et uniquement celles du front pionnier de l'exploitation agricole capitaliste du sol. Le latifundium se reproduit également grâce à la recherche scientifique appliquée à l'agronomie laquelle soutient ses gains de productivité à court-moyen terme. Il se perpétue également grâce à un discours sur sa soutenabilité environnementale et sa contribution durable à la mitigation des causes du changement climatique.

Quelles sont alors les principales incertitudes sur la reformulation du mode de régulation, sur une nouvelle étape de changement institutionnel, que font peser les structures longues d'un développement brésilien sans remise en cause du pouvoir des latifundiaires ?

Plus précisément, dans quelle mesure les limites à l'exportation, et la tentative de changement culturel (en termes de conception de promotion de la réduction des inégalités) du gouvernement sous Lula ferait retour sur un projet de développement national ?

Dans la dimension proprement politique du gouvernement, le changement culturel n'a finalement touché que les Ministères concernés par la pacification sociale, et cela n'est certainement pas suffisant à un développement auto-entretenu. Dans l'équation macro-économico-politique des années 2000, qui a permis l'obtention d'un taux de croissance relativement plus élevé que ceux connus depuis la crise du régime d'accumulation et du mode de développement antérieurs, le secteur externe – voué à être de plus en plus dominé par les exportations de produits intensifs en ressources naturelles – a été

fondamental pour la viabilité du régime de croissance et de son mode de régulation économique et politique (Singer, 2012). La question de la soutenabilité de ce régime de croissance est posée, dès lors que la flexibilité du système politique brésilien est restreinte par la force renouvelée des intérêts et des groupes sociaux du capitalisme agraire-rentier-territorial.

S'il y a bien dépendance au passé des ressources politiques et contrainte de cohérence institutionnelle orientant les changements de régime, il ne faudrait pas sous-estimer la part d'innovation propre à l'activité politique orientée vers le futur, c'est à dire à l'action collective (Bizberg et Théret, 2012). Le changement à la marge du régime économique entre 1999 et 2002, sous la pression des crises de change, et l'élection à la tête de l'exécutif de Luís Inácio da Silva a bien signifié un léger changement du rapport de force dans la coalition en place. Boito Jr. (2006) en souligne les limites : à ses yeux, la position de la grande bourgeoisie interne industrielle et agraire a vu sa position s'améliorer, affaiblissant, légèrement, l'hégémonie du grand capital financier national et international. Notre étude montre que les intérêts de la bourgeoisie agraire ont été largement favorisés dans cette période, et que le changement du régime des idées lié au paradigme du développement durable, à la thématique du changement climatique et aux problématiques des déséquilibres agricoles et alimentaires mondiaux a joué dans la conversion des élites aux idées nouvelles d'un Brésil « ferme et grenier du monde ».

Les nouvelles configurations institutionnelles qui en résultent sont-elles cohérentes face à la globalisation et au processus d'intégration régionale ?

La construction en 2002, à l'occasion des élections présidentielles, d'un puissant courant d'opinion du monde entrepreneurial (industriel) prônant une correction du processus d'ouverture indiscriminée et l'adoption d'une politique industrielle n'a eu que très partiellement gain de cause. La valorisation de la monnaie nationale ayant suivi a affaibli à nouveau la compétitivité industrielle, réorientant la politique industrielle alors mise en place vers les secteurs dotés d'avantages comparatifs. Plus que d'une résistance des secteurs agro-exportateurs, ceux-ci ont agi grâce à leur pouvoir au Congrès, discrètement quand ils l'ont pu, mais toujours puissamment. Le coup d'arrêt de l'approfondissement du modèle libéral-monétariste (Bizberg et Théret, 2012) est pour partie de leur fait. Ce qui ne signifie pas que les intérêts du capitalisme agraire soutiennent au cours des années 2000 la formation d'une nouvelle coalition développementiste. Une lecture cognitive et intellectuelle de la coalition politique dominante contredit l'idée que celle-ci soit favorable au développement économique et au progrès social à long terme. Ses factions « ruralistes » acceptent de faire des concessions favorables à la pacification sociale dès lors qu'elles réduisent *in fine* le coût de la domination. Il faut rappeler qu'elle

se trouvait confrontée aux mouvements sociaux populaires les plus menaçants, qui s'en prenaient directement à l'une des principales institutions sociales de l'héritage esclavagiste : le latifundium. La nouvelle phase d'accélération de la croissance dans les années 2000, basée sur une redistribution pacificatrice au bénéfice de la classe travailleuse, tout en maintenant les structures traditionnelles de domination comme gage de l'équilibre externe, s'est révélée particulièrement fragile. En matière de changement structurel des sphères politiques, le pari de l'élargissement des politiques d'éducation, peut-on l'espérer, produiront graduellement des changements durables, à condition qu'elles ne se limitent pas à former du capital humain, mais qu'elles soutiennent bien un projet émancipateur de société plus égalitaire et moins violente.

BIBLIOGRAPHIE

Abramovay, R. (Org.), (2009), *Biocombustíveis. A energia da controvérsia*, São Paulo, Editora Senac.

Allaire, G., et Boyer, R., (1995), *La grande transformation de l'agriculture. Lectures conventionnalistes et régulationnistes*, Paris, INRA/Economica.

Almeida, M., (2009), “Desafios da real política industrial brasileira do século XXI”, *Texto para Discussão N° 1452*, Brasília, IPEA.

Alves, F., (2006), “Por que morrem os cortadores de cana ? Why are the sugar cane harvesters dying?”, *Saúde e Sociedade*, v. 15, n. 3, p. 90-98.

Amitrano, (2010), « O regime de crescimento econômico brasileiro : uma apreciação sobre o período 1995 - 2009 », in IPEA, *Brasil em desenvolvimento 2010. Estado, planejamento e políticas públicas*, IPEA.

Araújo, E., et alii., (2009), « The Brazilian Industry Between the American Crisis and the Finance-Led Growth Regime Post-Liberalization : a Regulationnist Interpretation », *Contribution au Forum de la Régulation 2009*, Paris.

Araújo, E., et Gala, P., (2012), « Regimes de crescimento econômico no Brasil: evidências empíricas e implicações de política », *Estudos Avançados*, 26 (75), p. 41-56.

Assidon, E., (2000), *Les théories économiques du développement*, Paris, La Découverte.

Auty, R. M., (2007), “Aid and Rent-Driven Growth”, *Research Paper No. 2007/35*, Helsinki, UNU-WIDER.

Balsadi, O., (2010), “Mercado de trabalho assalariado na cultura da cana-de-açúcar no período 1992-2006”, *Revista de Economia Agrícola*, São Paulo, v. 57, n.1, p. 91-110.

Barros (de), O., et Pereira, R. R., (2008), « Desmistificando a tese da desindustrialização:

reestruturação da indústria em uma época de transformações globais », in Barros O. et Giambiagi F. (Org.), *Brasil globalizado : o Brasil em um mundo surpreendente*, Rio de Janeiro, Elsevier, p. 299 – 330.

Barros de Castro, A., (2008), « From semi-stagnation to growth in a sino-centric market », *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 28, n°1 (109), pp. 3-27.

Barros, G., et Moraes, M.A., (2002), “A Desregulamentação do Setor Sucroalcooleiro”, *Revista de Economia Política*, vol. 22, n°2 (86), pp. 156-173.

Bartoli, P., et Boulet, D., (1989), *Dynamique et régulation de la sphère agro-alimentaire. L'exemple viticole*, thèse d'État, université de Montpellier-I, INRA.

Becker, B., (1999), “Brasil-Tordesilhas, ano 2000”, *Revista Território*, Rio de Janeiro, ano IV, n°7, p. 7-23.

Berthou, A., et Crozet, M., (2012), « Les ressorts de la compétitivité », in CEPPII, *L'économie mondiale 2012*, Paris, La Découverte, p. 104-118.

Bielschowski, P., (sd), «A Controvérsia Sobre o Padrão de Acumulação da Economia Brasileira », *Documento de Trabalho*, mimeo.

Billaudot, B., (2009), « Les institutions dans la théorie de la régulation : une actualisation », *Revue de la régulation*, n°6, Paris Nord, MSH.

Bizberg, I., et Théret, B., (2012), « La diversité des capitalismes latino-américains : les cas de l'Argentine, du Brésil et du Mexique », *Revue de la Régulation*, n°11, 1er semestre, Paris Nord,, MSH.

BNDES, (2008), « O perfil do apoio do BNDES ao setor sucroalcooleiro », *BNDES Setorial*, n°28, Rio de Janeiro, p. 3-36, .

BNDES, (2009), « O setor sucroalcooleiro em 2009 », *Informe Setorial, Área Industrial*, n°17, abril, Rio de Janeiro.

BNDES, (2012), “O futuro do setor sucroenergético e o papel do BNDES”, *BNDES 60 anos - Perspectivas setoriais*,

Boito Jr., A., (2006), “A burguesia no governo Lula”, *Critica Marxista*, Campinas, Unicamp, p. 52-76.

Boito Jr., A., (2007), « Class Relations in Brazil's New Neoliberal Phase », *Latin American Perspectives*, Issue 156, Vo; 34, N°5, p.

Boito Jr., A., (2012), « As bases políticas do neodesenvolvimentismo », *Travail présenté à l'édition 2012 du Forum Économique de la FGV*, São Paulo.

Bonelli, R., (2005), “Industrialização e Desenvolvimento: notas e conjecturas como foco na experiência do Brasil”, *Conferencia de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento*, Federação das Industrias de São Paulo.

Bourdieu, P., (1980), « L'identité et la représentation », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 35, novembre 1980, p. 63-72.

Boyer, R., (1992), « Secteurs, régions et modes de régulation », in Allaire G. et Boyer R., *La grande transformation de l'agriculture*, Paris, INRA/Economica, p. 227-240.

Boyer, R., (2002), « Variétés du capitalisme et théorie de la régulation », *L'Année de la régulation*, n°6.

Boyer, R., (2003a), « Les institutions dans la théorie de la régulation », *Working Paper*, 2003-08, Paris, CEPREMAP.

Boyer, R., (2003b), « Les analyses historiques comparatives du changement institutionnel : quels enseignements pour la théorie de la régulation? », *L'Année de la régulation*, n°7.

Boyer, R., (2004), *Théorie de la régulation. Les fondamentaux*, Paris, Éditions La Découverte, Collection Repères.

Boyer, R., (2012), « Diversité et évolution des capitalismes en Amérique Latine. De la régulation économique au politique. Introduction au numéro spécial », *Revue de la régulation*, n°11, Paris-Nord, MSH.

Boyer, R., et Dehove, M., (2001), « Théories de l'intégration Européenne : entre gouvernance et gouvernement », *La lettre de la régulation*, n°38, Grenoble, Recherche et Régulation.

Braud, P., (1992), *Manuel de sociologie politique*, Paris, LGDJ.

Bresser Pereira, L. C., (2007a), *Macroeconomia da estagnação. Crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994*, São Paulo, Editora 34.

Bresser Pereira, L.C., (2007b), « Doença Holandesa e sua Neutralização : uma Abordagem Ricardiana », *Revista de Economia Política*, 28 (1), p. 47-71.

Bresser Pereira, L.C., (2009), « A tendencia à sobreapreciação da taxa de câmbio no Brasil », in *Crise Global e o Brasil*, Rio de Janeiro, Editora FGV, p. 127-151.

Bresser Pereira, L. C., et Nakano, Y., (2002), “Uma estratégia de desenvolvimento com estabilidade”, *Revista de Economia Política*, 21 (3), p. 146-177.

Bruno, M., (2007), « Financiarisation et accumulation de capital productif au Brésil : les obstacles macro-économiques à une croissance soutenue », *Revue Tiers Monde*, t. XLVIII, N°189, Paris, Armand Colin.

Bruno, M., (2008a), « Régulation et Croissance Économique au Brésil après la libéralisation : un régime d'accumulation bloqué par la finance », *Revue de la Régulation*, N°3/4, 2e semestre, Paris Nord, MSH.

Bruno, M., (2008b), « Acumulação de capital, distribuição e crescimento econômico no Brasil: uma análise dos determinantes de longo prazo », *Texto para Discussão N°1364*, Rio de Janeiro, IPEA.

Bruno, M., (2012), “Wage-led growth e financeirização conciliados por impulso estatal? Uma avaliação da hipótese do caráter híbrido do regime de crescimento brasileiro”, *Working Paper*,

miméo.

Bruno, M., et alii., (2011), « Les défis de l'influence de la Chine sur le développement du Brésil : Avantages comparatifs et conflit distributif », *Revue Tiers Monde*, N°208, Paris, Armand Colin.

Bruno, M., et Marques Pereira, J., (2010a), « Institucionalidade e política econômica no Brasil: uma análise das contradições do atual regime de crescimento pós-liberalização », in Vianna S. et alii (Org.), *Macroeconomia para o Desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego*, Brasília, IPEA.

Bruno, M., et Marques Pereira, J., (2010b), « Les institutions de la politique économique brésilienne : limites et puissance de l'orthodoxie monétaire », *Document de travail*, miméo.

Bruno, R., (2009), *Um Brasil ambivalente: agronegócio, ruralismo e relações de poder*, Rio de Janeiro, Mauad X/EDUR.

Buarque de Holanda, S., (1995), *Raízes do Brasil*, São Paulo, Companhia das Letras.

Bursztyn, M., (1985), *O poder dos donos. Planejamento e clientelismo no Nordeste*, Petrópolis (RJ), Vozes.

Camargo Barros, G., (2010), “Política agrícola no Brasil: subsídios e investimentos”, in Gasques, J., et al., (2010), *A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*, Brasília, IPEA, p. 237-258.

Cano, W., (2008), *Desconcentração produtiva regional do Brasil: 1970-2005*, São Paulo, Ed. Unesp.

Cano, W., (2012), “A desindustrialização no Brasil”, *Texto para discussão*, IE/Unicamp, n°200, Campinas.

Carvalho, M. A., et al., (sd), “Comercio agrícola e desenvolvimento econômico brasileiro”, *Documento de Trabalho*, miméo

Castellanet, C., et al., (2006), « Des alliances internationales pour préserver la production de soja non génétiquement modifié au Brésil : enjeux et perspectives », *Revue Tiers Monde*, N° 188, Paris,

Armand Colin.

Castro, J. (de), (1964), *Géographie de la faim. Le dilemme brésilien : pain ou acier*, Paris, Éditions du Seuil.

Castro, I. E., (2005), *Geografia e Política. Território, escalas de ação e instituições*, Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.

CEPEA, (2011), “Desenvolvimento metodológico e cálculo do PIB das cadeias produtivas do algodão, cana-de-açúcar, soja, pecuária de corte e leite no Brasil”, *Relatório Final do Projeto de Pesquisa*, Piracicaba, CEPEA/CNA, 57p.

Chaddad, F., et Jank, M., (2006), « The Evolution of Agricultural Policies and Agribusiness Development in Brazil », *Choices*, 21 (2), American Agricultural Economics Association.

CONAB, (2008), *Perfil do Setor do Açúcar e do Alcool no Brasil*, Brasília, CONAB, 74p.

CONAB, (2009), *Os Fundamentos da Crise do Setor Sucroalcooleiro no Brasil*, Superintendência de Informações do Agronegócio, Brasília, CONAB, 86 p.

CONAB, (2010), *Perfil do Setor do Açúcar e do Alcool no Brasil*, Brasília, CONAB, 77p.

Conceição J. C., et Conceição, P. H., (2014), “Agricultura : evolução e importância para a balança comercial brasileira”, *Texto para Discussão N°1944*, Brasília, IPEA

Coriat, B., et Saboia, J., (1988), “Regime de acumulação e relação salarial no Brasil: um processo de fordização forçada e contrariada”, *Ensaio FEE*, Porto Alegre, 9(2), p. 3-45.

Correa, A. E., (2013), « Movimentos Sociais e Estado: o governo do PT e o apassivamento do MST », *Anais do V Simpósio Internacional Lutas Sociais na América Latina*, Grupo de Estudo de Política da América Latina.

Cruz, B., et Santos, I., (2011), « Dinâmica do emprego industrial no Brasil entre 1990 e 2009: uma visão regional da desindustrialização », *Texto para Discussão*, N°1673, IPEA, Rio de Janeiro.

Dabat, C., (1990), “A Terra-Privilegio. Estudo sobre a estrutura fundiária na zona canavieira de Pernambuco”, *Anais do X Encontro de Geografia Agraria*, Rio de Janeiro, UFRJ, p. 133-150.

Damico, F., et Nassar, A., (2008), “Brazil's Agricultural Expansion and Policies”, *Working Paper*, mimeo.

Daviron, B., et Voituriez, T., (2005), « Régimes internationaux et commerce agricole », *Document de Travail*, CIRAD.

Dias, G., et Amaral, C., (2002), « Structural Change in Brazilian Agriculture, 1980-98 », in Baumann R., *Brazil in the 1990s: An Economy in Transition*, Basingstoke/New York, Palgrave, p. 204-232.

Diniz, C. C., (2006), « Dinâmica espacial e ordenamento do território », Texto LC/BRS/R.165, CEPAL, Brasília.

Diniz, C. C., (2013), « Dinâmica regional e ordenamento do território brasileiro: desafios e oportunidades », *Texto para Discussão N°471*, Cedeplar, UFMG, Belo Horizonte.

Diniz, E., (2000), *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais : Brasil anos 1990*, Rio de Janeiro, Editora FGV.

Diniz, E., et Bresser Pereira, L.C., (2013), “ Os empresários industriais brasileiros depois do fim da hegemonia neoliberal”, *Texto para discussão*, n°321, EESP, FGV.

Diniz, E. et Boschi, R., (2007), *A Difícil Rota do Desenvolvimento : Empresários e a Agenda Pós-Neoliberal*, Belo Horizonte/Rio de Janeiro, Editora UFMG/IUPERJ.

Droulers, M., (2001), *Brésil : une géohistoire*, Paris, Presses Universitaires de France.

Dufumier, M., (2004), *Agricultures et paysanneries des Tiers monde*, Paris, Karthala.

Erber, F. S., (2010), “As convenções de desenvolvimento no Brasil contemporâneo: uma abordagem de economia política”, in Vianna S. et alii (Org.), *Macroeconomia para o Desenvolvimento :*

crescimento, estabilidade e emprego, Brasília, IPEA.

Fausto, B., (2001), *Historia concisa do Brasil*, São Paulo, Edusp.

Fava Neves, M., et al., (2010), “Measurement of Sugar Cane Chain in Brazil”, *International Food and Agribusiness Management Review*, V. 13, Issue 3, International Food and Agribusiness Management Association.

Favareto, A., (2006), « Agricultores, trabalhadores. Os trinta anos do novo sindicalismo rural no Brasil », *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 21, N°62.

Feijó, C., Carvalho, P., et Almeida, J., (2005), “Ocorreu uma desindustrialização no Brasil ?”, São Paulo, IEDI, Novembro, mimeo.

Figueiredo, A., et Limongi, F., (2007), « Instituições políticas e governabilidade. Desempenho do governo e apoio legislativo na democracia brasileira », in Melo C. et Sáez M., *A democracia brasileira. Balanço e perspectivas para o século 21*, Belo Horizonte, Editora UFMG.

Filgueiras, L., et Gonçalves, R., (2007), *A Economia Política do Governo Lula*, Rio de Janeiro, Contraponto.

Freyre, G., (1974), *Maîtres et esclaves*, Paris, Gallimard.

Furtado, A., (2005), « Les changements institutionnels et organisationnels dans l'industrie pétrolière brésilienne : répercussions sur les stratégies des acteurs », *Problèmes d'Amérique Latine*, N° 57/58, p. 117-137.

Furtado, C., (1987), *La fantaisie organisée. Le développement est-il encore possible ?*, Paris, Publisud.

Gasques, J., et al., (2004), “Desempenho e crescimento do agronegócio no Brasil”, *Texto para Discussão N°1009*, Brasília, IPEA.

Gasques, J., et alii., (2010), *A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*, Brasília,

IPEA.

Gasques, J., et al., (2013), “Produtividade e crescimento – Algumas comparações”, Brasília, MAPA, Secretaria de Gestão Estratégica.

Gaulard, M., (2011), « Les causes de la désindustrialisation brésilienne », *Revue Tiers Monde*, 2011/1 n°205, Paris, Armand Colin, p. 171-190.

Gilly, J.P., et Pecqueur, B., (2002), « La dimension locale de la régulation », in Boyer R. et Saillard Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 304-312.

Gilly, J.P., (1997), « Dynamiques méso-économiques et régulation macro-économique. Quelques pistes de réflexion », in Palloix, C. et Rizopoulos Y., *Firmes et économie industrielle*, Paris / Montréal, L'Harmattan, pp. 39-54.

Giuliani, T., (2010), Coordenador Geral de Açúcar e Álcool, MAPA, Entrevista o 15/12/2010.

Goldemberg, J., et al., (2005), “Ethanol learning curve – the Brazilian experience”, *Biomass and Bioenergy*, vol. 26/3, London, Peragmon Presse-Elsevier.

Gonçalves, R., (2011), “Nacional-desenvolvimentismo as avessas”, *Anais do I circuito de debates acadêmicos*, IPEA.

Gonçalves Neto, W., (1997), *Estado e agricultura no Brasil : politica agrícola e modernização econômica brasileira 1960-1980*, São Paulo, Hucitec.

Graziano da Silva, J., (1996), *A nova dinâmica da agricultura brasileira*, Campinas, SP, UNICAMP, Instituto de Economia.

Habermas, J., (1988), *L'espace public. Archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise*, Paris, Payot.

Helfand, S., et Rezende, G., (2001), « Brazilian Agriculture in the 1990s: Impact of the Policy Reforms », *Texto para Discussão N°785*, Rio de Janeiro, IPEA.

Heredia, B. et al., (2009), “Sociedade e economia do ‘agronegócio’ no Brasil”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 25, n° 74, p. 159-176.

Hoffman, R., (2006), “Segurança Alimentar e Produção de Etanol no Brasil”, *Segurança Alimentar e Nutricional*, 13 (2), Campinas, p. 1-5.

Ianni, O., (1984), *Origens agrarias do Estado brasileiro*, São Paulo, Brasiliense.

IEDI, (1998), *Agenda para um Projeto de Desenvolvimento Industrial*, São Paulo, IEDI.

Iglécias, W., (2007), « O empresariado do agronegócio no Brasil : ação coletiva e formas de atuação política – as batalhas do açúcar e do algodão na OMC », *Revista de Sociologia e Política*, N° 28, p. 75-97.

IPEA, (2010), “Biocombustíveis no Brasil : Etanol e biodiesel”, *Comunicados do IPEA*, N° 53, Brasília, IPEA.

Jank, M., et al., (2005), “Agronegócio e comercio exterior brasileiro”, *Revista USP*, São Paulo, n.64, p. 14-27.

Jank, M., et alii., (2008), « Exportações : existe uma « doença brasileira »? », in Barros O. et Giambiagi F., *Brasil Globalizado: O Brasil em um Mundo Surpreendente*, Rio de Janeiro, Elsevier, p. 331 – 352.

Jobert, B., (1994), *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris, L'Harmattan.

Jobert, B., (2000), « La régulation politique : le point de vue d'un politiste », in Commaille J. et Jobert B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ

Jobert, B., et Muller, P., (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, PUF, Recherches politiques.

Jullien, B., et Smith, A., (2012), « Le gouvernement d'une industrie. Vers une économie politique

renouvelée », *Gouvernement et action publique*, 2012/1 (n°1),

Jullien, B., et Montalban, M., (2009), « Crise économique et crise des industries : des relations médiates. Un cadre d'analyse des médiations macro-méso appliqué à l'analyse de la crise des industries pharmaceutique et automobile », *Contribution au Forum de la Régulation 2009*, Paris.

Kliass P., et Salama, P., (sd), « La globalisation au Brésil : responsable ou bouc émissaire ? », *Document de travail*, miméo, 25 p.

Krueger, A., (1974), “The Political Economy of the Rent-Seeking Society”, *American Economic Review*, Vol. 64, N°3, p. 291-303.

Lafay, G., (1990), « La mesure des avantages comparatifs révélés », *Économie prospective internationale*, n° 41, 1er trimestre, p. 27-43.

Lascoumes, P., et Le Galès, P., (2005), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po.

Lascoumes, P., (2004), « La Gouvernamentalité : de la critique de l'État aux technologies du pouvoir », *Le Portique*, 13-14, Association Les Amis du Portique.

Leopoldi, M.A., (2000), *Politica e interesses na industrialização brasileira. As associações industriais, a politica econômica e o Estado*, São Paulo, Paz e Terra.

Linhart, R., (1980), *Le sucre et la faim. Enquête dans les régions sucrières du nord-est brésilien*, Paris, Les Éditions de Minuit

Lopes, M., et al., (2005), “O papel dos grupos de interesse na consolidação do Mapa”, *Revista de Política Agrícola*, Ano XIV, N°3, Brasília, Embrapa.

Lordon, F., (1997), *Les quadratures de la politique économique. Les infortunes de la vertu*, Paris, Albin Michel.

Lordon, F., (1999), « Vers une théorie régulationniste de la politique. Croyances économiques et

pouvoir symbolique », *L'Année de la régulation*, vol. 3, p. 169-207.

Lordon, F. (dir.), (2008), *Conflits et pouvoirs dans les institutions du capitalisme*, Paris, Presses de Sciences-Po.

Love, J., et Baer, W., (2009), *Brazil under Lula. Economy, Politics, and Society under the Worker-President*, New York, Palgrave Macmillan.

MAPA, (2008), *Brésil : Politique Agricole*, Secrétariat de Politique Agricole, Brasília, Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de l'approvisionnement.

MAPA, (2009), *Agroindústria canavieira : ementário nacional : compendio histórico de normativos e documentos legais*, Secretaria de Produção e Agroenergia, Brasília, Mapa/ACS.

Marconi, N., et Rocha, M., (2011), « Desindustrialização precoce e sobrevalorização da taxa de cambio », *Texto para Discussão*, N°1681, Rio de Janeiro, IPEA.

Marques Pereira, J., (2012), « La monnaie, la politique et la possibilité d'un mode de développement à nouveau fondé sur le marché intérieur au Brésil et en Argentine », *Revue de la Régulation*, n°11, 1er semestre, Paris Nord, MSH.

Marques Pereira, J., Théret, B., (2001), « Régimes politiques, médiations sociales de la régulation et dynamiques macroéconomiques : Quelques enseignements pour la théorie du développement d'une comparaison des caractères nationaux distinctifs du Brésil et du Mexique à l'époque des régimes d'industrialisation par substitution des importations », *L'Année de la régulation*, 5, 2001-2002, Paris, Presses de Sciences Po., p. 105-143.

Marques Pereira, J., Théret, B., (2004), « Régimes politiques, médiations sociales et trajectoires économiques. A propos de la bifurcation des économies brésilienne et mexicaine depuis les années 1970 », in Lautier B. et Marques Pereira J., *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, Paris, Karthala, p. 25-83.

Marquetti, A., (2002), "Progresso Técnico, Distribuição e Crescimento na Economia Brasileira: 1955-1998", *Estudos Economicos*, Vol. 32, n° 1.

Martins, P. H., (1991), « La récupération du ‘ développement ’ par l'oligarchie dans le Nordeste brésilien ou la modernisation agraire détournée », *Revue Tiers Monde*, t. XXXII, n°126, p. 391-412.

Mattei, L. F., (2012), “A reforma agraria brasileira: evolução do numero de famílias assentadas no período pós-redemocratização do país”, *Estudos Sociais e Agrícolas*, Rio de Janeiro, vol. 20, n.1, p. 301-325.

Melo, M. A., (1997), “As reformas constitucionais e a previdência social 1993-1996”, in Diniz E. et de Azedo S., *Reforma do estado e democracia no Brasil*, Brasília, Editora UNB, p. 295-348.

Mendonça, S., (1997), *O ruralismo brasileiro (1888-1931)*, São Paulo, Hucitec, Estudos Rurais.

Mendonça, S., (2005), “Estado e hegemonia do agronegócio no Brasil”, *Historia e Perspectivas*, (32/33), Uberlândia, p. 91-132.

Mendonça, S., (2010), *O patronato rural no Brasil recente (1964-1993)*, Rio de Janeiro, Editora UFRJ.

Moore Jr., B., (1966), *Social origins of dictatorship and democracy: lord and peasant in the making of the modern world*, Boston, Beacon Press

Moraes, M., (2000), *A desregulamentação do setor sucroalcooleiro do Brasil*, Americana SP, Caminho Editorial.

Moraes, M. A., et Shikida, F. P., (2002), *Agroindústria Canavieira no Brasil. Evolução, Desenvolvimento e Desafios*, São Paulo, Editora Atlas.

MPO, Ministério do Planejamento e Orçamento, (1997), *Bases para elaboração do programa de desenvolvimento da zona da mata canavieira nordestina*, Secretaria de Políticas Regionais, Brasília, MPO.

Müller, G., (1989), *Complexo agroindustrial e modernização agraria*, São Paulo, Hucitec : Educ.

Muller, P., (2010), « Référentiel », in Boussaguet L. *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

Mundo Neto, M., (sd), “Setor sucroalcooleiro e espaço financeiro: a construção do mercado de ‘bioenergia’”, *Documento de Trabalho*.

Mundo Neto, M., (2010), “Atores na construção do mercado de etanol: as organizações de representação de interesses como foco da análise”, *Revista Pós Ciências Sociais*, v.7, n.13.

Nassif, A., (2006), “Há evidências de desindustrialização no Brasil?”, *Textos para Discussão*, N°108, Rio de Janeiro, BNDES.

Nassif, A., Feijó, C., et Araújo E., (2013), “Mudança estrutural e desenvolvimento econômico: o Brasil está ‘catching up’ ou ‘falling behind’?”, *Texto para Discussão*, E 08 /2013, Ribeirão Preto, FEA-RP.

Navarro, Z., (2010), “A agricultura familiar no Brasil: entre a política e as transformações da vida econômica”, in Gasques, J., et al., (2010), *A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*, Brasília, IPEA, p. 185-209.

Neveu, E., (2005), *Sociologie des mouvements sociaux*, Paris, La Découverte.

Nieddu, M., (1998), *Dynamique de longue période dans l’agriculture productiviste et mutations du système agro-industriel français contemporain*, Thèse de doctorat de l’Université de Reims, 511p.

Oliveira, M. F., (2005), “Alianças e coalizões internacionais do governo Lula : o Ibas e o G-20”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 8 (2), p. 55-69.

Oliveira, M. F., et Neto, S. H., (2009), “Política externa comercial brasileira: análise do caso da Unica no processo de sensibilização da política externa comercial do governo Lula”, *Projeto de pesquisa*, Marília.

Oreiro, J. L., (2011), “Desalinhamento Cambial, Contas Externas e Desindustrialização: Elementos para o debate a respeito da mudança na política cambial brasileira”, *Working Paper*, mimeo.

Oreiro, J. L., et alii., (2009), « Restrições macroeconômicas ao crescimento da economia brasileira ; diagnósticos e algumas proposições de política », *Texto para Discussão N°1431*, IPEA, Rio de Janeiro.

Oreiro, J. L., Feijó, C.A., (2010), “Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro”, *Revista de Economia Política*, vol.30, n°2 (118), p. 219-232.

Oreiro, J. L., et al., (2013), “Taxa de cambio, taxa de juros e regimes de acumulação em um modelo macro-dinâmico pós-keynesiano: Teoria e evidências para o caso Brasileiro”, *Documento de Trabalho*, Vitória, VI Encontro Internacional da Associação Keynesiana Brasileira.

Ortega, A., (2005), *Agronegócios e representação de interesses no Brasil*, Uberlândia, EDUFU.

Palma, J.G., (2005), “ Quatro fonte de ‘ desindustrialização ’ e um novo conceito de ‘ doença holandesa ’ ”, *Trabalho apresentado à Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento*, FIESP/IEDI, 46 p.

Palma, J.G., (2006), « Stratégies actives et stratégies passives d'exportation en Amérique Latine et en Asie Orientale. La croissance liée à la composition particulière des produits et à la spécificité des institutions », *Revue Tiers Monde*, N°186, Paris, Armand Colin, pp. 249-280.

Palma, J.G., (2013), “Was Brazil's recent growth acceleration the world's most overrated boom ?”, *Cambridge Working Papers in Economics*, CWPE 1248

Pastore, A.C., et alii., (2008), “Cambio e crescimento: o que podemos aprender?”, in Barros O. et Giambiagi F., *Brasil Globalizado: O Brasil em um Mundo Surpreendente*, Rio de Janeiro, Elsevier, p. 268 – 298.

Pastore, A.C., et alii., (2010), “Limites ao crescimento econômico”, *Working Paper*, mimeo.

Pastore, A.C., et alii., (2013), “Por que a produção industrial não cresce desde 2010?”, *Documento de Trabalho*, mimeo.

Paulillo, L., et Mello, F., (2005), “O avanço da desregulamentação e as transformações institucionais na rede de poder agroindustrial sucroalcooleira paulista”, *Documento de Trabalho*, mimeo.

Pereira, A., et Pedroso, M. T., (2008), “A questão da cana-de-açúcar e o desenvolvimento sustentável”, *Documento de Trabalho*, Brasília.

Piriou, J.-P., (2003), *Lexique de sciences économiques et sociales*, Paris, La Découverte.

Puga, F., (2007), “Aumento das importações não gerou desindustrialização”, *Visão do Desenvolvimento*, n.26, BNDES.

Rainelli, M., (2004), *L'Organisation mondiale du commerce*, Paris, La Découverte.

Ramos, P., (1999), *Agroindústria canavieira e propriedade fundiária no Brasil*, São Paulo, Hucitec.

Ramos, P., (2008), “A evolução da agroindústria canavieira e os mercados de açúcar e de álcool carburante no Brasil : a necessidade de planejamento e controle”, *Documento de Trabalho*, Rio Branco, XLVI Congresso da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural.

Ramos, P., (2011), “Financiamentos subsidiados e dívidas de usineiros no Brasil : uma história secular e... atual ?”, *História econômica e história de empresas*, XIV, 2, p. 7-32.

Rezende, G., (2003), *Estado, Macroeconomia e Agricultura*, Porto Alegre, Editora UFRGS/IPEA.

Ribeiro, F., (2012), “Atualidade e Desafios do Comercio Exterior brasileiro”, *Documento de Trabalho*, Grupo de Análise e Previsões (GAP), São Paulo, IPEA.

Ricci, R., et al., (1994), *Mercado de Trabalho do Setor Sucroalcooleiro no Brasil*, Brasília, IPEA.

Ricci, R., (1999), *Terra de ninguém : Representação sindical rural no Brasil*, Campinas, SP, Editora da Unicamp.

Rodrik, D., (1996), “Understanding Economic Policy Reform”, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV (March), p. 9-41.

Romano, J., (2009), *Política nas políticas : um olhar sobre a agricultura brasileira*, Rio de Janeiro, Mauad X/EDUR.

Rowthorn, R., (1994), “Korea at the cross-roads”, *Working Paper*, N°11, ESRC, Cambridge, Centre for Business Research.

Rowthorn, R., et Wells, J., (1987), *De-industrialization and Foreign Trade*, Cambridge, Cambridge University Press.

RSJDH, Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, (2012), *A agroindústria canavieira e a crise econômica mundial*, São Paulo, Editora Outra Expressão.

Saad-Filho, A., (2007), “Neoliberalism, Democracy and Economic Policy in Brazil”, in Arestis P. et Saad-Filho A., *Political Economy of Brazil. Recent Economic Performance*, Basingstoke/New-York, Palgrave Macmillan, p. 7-23.

Saboia, J., (2001), “ Descentralização industrial no Brasil na década de noventa: um processo dinâmico e diferenciado regionalmente”, *Nova Economia*, V. 11, n°2, Belo Horizonte.

Saboia, J., et Kubrusly, L., (2008), “Diferenças regionais e setoriais na indústria brasileira”, *Economia Aplicada*, V. 12, N. 1, São Paulo, p. 125-149.

Sabourin, E., (2007), « Les débats de politique agricole et de développement rural dans le Brésil de Lula », *Lusotopie*, XIV (2), p. 61-85.

Saillard, Y., (2002), « Globalisation, localisation et spécialisation sectorielle. Que deviennent les régulations nationales », in Boyer R. et Saillard Y. (dir.), *Théorie de la régulation : l'état des savoirs*, Paris, La Découverte, p. 287-303.

Saint-Paul, G., (2000), *The Political Economy of Labour Institutions*, Oxford, Oxford University Press.

Salama, P., (2010), « Brésil, bilan économique, succès et limites », *Problèmes d'Amérique Latine*,

N°78, Paris, Choiseul.

Salama, P., (2012), « Chine-Brésil : industrialisation et ‘désindustrialisation précoce’ », *FMSH-WP-2012-06*, mars 2012.

Sallum Jr., B., (2005), “Classes, cultura e ação coletiva”, *Lua Nova*, N°65, São Paulo, p. 11-42.

Sallum Jr., B., (2004), « Crise économique et changement politique au Brésil et au Mexique : une critique de l'analyse comparative des héritages institutionnels », in Lautier B. et Marques Pereira J. (dir.), *Brésil, Mexique. Deux trajectoires dans la mondialisation*, Paris, Karthala.

Sallum Jr., B., (2010), « Ébauche d'un nouveau type d'État au Brésil : les présidences de Cardoso et de Lula », *Alternatives Sud*, vol.17 – 2010, pp. 55-76.

Santos, A P., (sd), “Trajetórias do PT e do MST : A Ação Política entre a Resistência e a Institucionalização”, *Documento de Trabalho*, São Paulo, NEHO/USP.

Santos, M. H., (1993), *Politica e politicas de uma energia alternativa : o caso do Proálcool*, Rio de Janeiro, Notrya.

Senado Federal, (2007), *Resultado dos trabalhos do ano de 2007*, Subcomissão dos BIOcombustíveis, Brasília, Senado Federal.

Senado Federal, (2009), “O potencial do mercado brasileiro de cana-de-açúcar e etanol e a energia da biomassa”, *Apresentação do Senador João Tenório*, Brasília, Senado Federal.

Schmitter, P., (1971), *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press.

Severo, J. R., et Conchon, R., (2010), Assessor Técnico e Coordenador de Assuntos Econômicos da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA), Entrevista o 8/12/2010.

Shikida, P., et *alii.*, (2004), « Agroindústria canavieira do Brasil: intervencionismo, desregulamentação e neocorporatismo », *Revista de Economia e Agronegócio*, vol. 2, N°3, p. 361-

Shikida, P., et alii., (2009), “Um estudo das deliberações da Câmara Setorial do Açúcar e do Alcool, usando análise de correspondência”, *Revista de Economia e Sociologia Rural*, vol. 47, n°1, Piracicaba, SP, pp. 183-210.

Sid Ahmed, A., (1998), « Celso Furtado et le développement à partir de l'exportation de ressources naturelles non renouvelables », *Cahiers du Brésil Contemporain*, n°33-34, p. 83-96.

Silva, J. G., (2010), “Os desafios das agriculturas brasileiras”, in Gasques, J., et al., *A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*, Brasília, IPEA, p. 157-183.

Singer, A., (2012), *Os sentidos do lulismo. Reforma gradual e pacto conservador*, São Paulo, Companhia das Letras.

Szmrecsanyi, T., et Ramos, P., (2006), « La sucrerie de canne dans la politique économique du Brésil au XX siècle », *Économies et Sociétés*, AF, n° 34 (2), p. 279-321.

Souza, S. M., et Thomaz Jr., A., (2012), “A dimensão espacial do discurso do agronegócio e a expansão do capital no campo”, *OKARA: Geografia em debate*, vol. 6, n.1, p. 122-140.

SUDENE, (1996), *Programa de ação para o desenvolvimento da zona da mata do nordeste*, Departamento de Planejamento Espacial, Recife, Diretoria de Planejamento e Orçamento.

Tertre, du, C., (1995), « La dimension sectorielle de la régulation », in Boyer R. et Saillard Y., *Théorie de la Régulation. L'état des savoirs*, Paris, Editions La Découverte, p. 313-322.

Théret, B., (1992a), *Régimes économiques de l'ordre politique. Esquisse d'une théorie régulationniste des limites de l'état*, Paris, PUF.

Théret, B., (1992b), « Esquisse d'une conception topologique et régulationniste de l'interdépendance entre le rapport salarial et l'État-Providence », *Cahiers du GRETSE*, N°11, Université de Montréal/UQAM.

Théret, B., (1993), “Hyperinflation de producteurs et hyperinflation de rentiers : le cas du Brésil”, *Revue Tiers Monde*, t. XXXIV, n°133, Paris.

Théret, B., (1998), « La régulation politique : le point de vue d'un économiste », in Commaille J. et Jobert B., *Les métamorphoses de la régulation politique*, Paris, LGDJ, pp. 83-118.

Théret, B., (1999), « L'effectivité de la politique économique : de l'autopoïèse des systèmes sociaux à la topologie du social », *L'Année de la régulation*, vol.3.

Théret, B., (2000), « Nouvelle économie institutionnelle, économie des conventions et théorie de la régulation : vers une synthèse institutionnaliste ? », *La lettre de la régulation*, N°35, Grenoble, Association Recherche et Régulations.

UNICA, (2007), *Sugar Cane's Energy – Twelve studies of Brazilian sugarcane agribusiness and its sustainability*, São Paulo, UNICA/Berlendis Editora.

Vian, C., et Belik, W., (2003), “Os desafios para a reestruturação do complexo agroindustrial canavieiro do Centro-Sul”, *Economia*, Niterói (RJ), v.4, n.1, p. 153-194.

Vieira Filho, J. E., (2010), “Trajetória Tecnológica e Aprendizado no Setor Agropecuário”, in Gasques, J., et. al, *A Agricultura Brasileira: desempenho, desafios e perspectivas*, Brasília, IPEA, p. 67-96.

Vieira Filho, J. E., et al., (2011), “Agricultura e crescimento: cenários e projeções”, *Texto para Discussão*, N° 1642, Brasília, IPEA.

Wanderley, M. N., (1975), *L'économie sucrière du Pernambouc. Contribution à l'étude des rapports entre la propriété foncière et le capitalisme*, Thèse de Doctorat de troisième cycle, dir. H. Mendras, Université Paris X-Nanterre.

Wanderley, M. N., (2002), « Territorialité et ruralité au Nordeste : vers un pacte social pour le développement rural », in Sabourin E. et Texeira O. A., *Planification du développement territorial au Brésil*, Actes du Séminaire, Campina Grande /Montpellier, UFPB/CIRAD, p. 17-24.

LISTE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES, SCHEMAS ET CARTES

Carte 1 : Division régionale du Brésil et États fédérés.	Page 74
Tableau 1 : emploi dans l'industrie de transformation et d'extraction de minerais par macro-région.	Page 81
Tableau 2 : Industrie de transformation : participation régionale dans la valeur de transformation industrielle – 1989-2004	Page 82
Graphique 1 : solde des transactions courantes - (1979-2014)	Page 101
Graphique 2 : taux de change effectif réel (1999-2014)	Page 101
Graphique 3 : termes de l'échange – (1999-2014)	Page 102
Figure 1 : deux modèles macroéconomiques	Page 110
Tableau 3 : Les principaux faits stylisés de l'économie brésilienne entre 1995 et 2009.	Page 114
Tableau 4 : Structure des investissements réalisés dans l'industrie brésilienne sur la période 1996-2004	Page 134
Graphique 4 : Investissement par type d'industrie – participation relative dans la formation brute de capital fixe totale de l'industrie brésilienne (1996-2007)	Page 135
Graphique 5 : Évolution de l'investissement par type d'industrie (1996-2007)	Page 136
Tableau 5 : Productivité moyenne sectorielle (valeur ajoutée/emploi)	Page 138
Tableau 6 : Hiérarchie des formes institutionnelles dans quatre régimes de croissance de l'économie brésilienne	Page 145
Figure 2 : Les trois canaux de l'émergence des formes institutionnelles et espace politique	Page 154
Schéma 1 : La configuration institutionnelle de la régulation	Page 157
Schéma 2 : Articulation mode de régulation économique – gouvernance – régulation, gouvernement et gouvernementalité sectorielles	Page 204

Tableau 7 : Indice des prix d'exportations de l'« <i>agronegocio</i> » (CEPEA) – 1989-2011	Page 209
Tableau 8 : Participation des intrants (au coût de production)	Page 212
Graphique 6 : évolution de la balance commerciale brésilienne et de l'« <i>agronegocio</i> »	Page 216
Carte 2 : Déplacements de la production de canne-à-sucre – (1990-2002)	Page 219
Carte 3 : La production de canne-à-sucre et la forêt amazonienne	Page 354

LISTE DES SIGLES ET ABREVIATIONS

ABAG, Association Brésilienne d'Agrobusiness

ACRIMAT, Association des éleveurs du Mato Grosso du Sud

AGF, Acquisitions du Gouvernement Fédéral

AIAA, *Associação das Industrias de Açúcar e Álcool do Estado de São Paulo*, Association des Industries du Sucre et de l'Alcool

ANFAVEA, Association Nationale des Fabricants de Véhicules Automoteurs

ANP, *Agencia Nacional do Petróleo*, Agence Nationale du Pétrole

BCB, Banque Centrale du Brésil

BNDES, Banque Nationale de Développement Économique et Social

CIDE, Contribution d'Intervention dans le Domaine Économique

CIMA, *Conselho Interministerial do Açúcar e do Álcool*, Conseil Interministériel du Sucre et de l'Alcool

CINDES, *Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento*, Centre d'Études d'Intégration et Développement

CEPAAL, *Coligação das Entidades Produtoras de Açúcar e Álcool*, Coalition des Entités Productrices de Sucre et d'Alcool

CEPAL, Commission Économique pour l'Amérique Latine

CEPEA, Centre d'Études et de Recherches en Économie Appliquée

CLT, Consolidation des Lois du Travail

CNA, Confédération Nationale de l'Agriculture

CNI, *Confederação Nacional da Industria*, Confédération Nationale de l'Industrie (CNI)

CONAB, *Companha Nacional de Abastecimento*, Compagnie Nationale d'Approvisionnement

CONSECANA, Conseil des Producteurs de Canne-à-Sucre, de Sucre et d'Alcool de l'État de São Paulo

CONTAG, Confédération des Travailleurs dans l'Agriculture

CPR, *Cédula do Produto Rural*, Bon du Produit Rural

CPT, Commission Pastorale de la Terre

CRB, Confédération Rurale Brésilienne

CUT, Centrale Unique des Travailleurs

DNTR, Département National de Travailleurs Ruraux

EMBRAPA, Entreprise Brésilienne de Recherche Agronomique

ESALQ, École Supérieure d'Agriculture Luiz Queiroz

IBGE, *Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*, Institut Brésilien de Géographie et de Statistique

EGF, *Empréstimos do Governo Federal*, Prêts du Gouvernement Fédéral

FAMATO, Fédération Agropastorale de l'Etat de Mato Grosso

FEE, *Fundo Especial de Exportação*, Fond Spécial d'Exportation

IAA, *Instituto do Açúcar e do Alcool*, Institut du Sucre et de l'Alcool

ICMS, Impôt sur la Circulation des Marchandises et des Services

ICONE, *Instituto de Comercio e Negociações Internacionais*, Institut de Commerce et Négociations Internationales

IDE, Investissements Directs Étrangers

IEDI, *Instituto de Estudos par o Desenvolvimento Industrial*, Institut d'Études pour le Développement Industriel

INCRA, *Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agraria*, Institut National de Colonisation et de Réforme Agraire

IOF, *Imposto sobre as Operações Financeiras*, Taxe sur les Opérations Financières

IPEA, *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*, Institut de Recherche Économique Appliquée

IPI, *Imposto sobre o Produto Industrializado*, Impôt sur le Produit Industriel

ISI, Industrialisation par Substitution d'Importations

ITR, *Imposto Territorial Rural*, Impôt Territorial Rural

FAAB, *Frente Ampla da Agropecuária Brasileira*, Front Ample de l'Agropastoralisme Brésilien

FBCF, Formation Brute de Capital Fixe

FETRAF, Fédération des Travailleurs de l'Agriculture Familiale

FGV, Fondation Getúlio Vargas

FINSOCIAL, Fonds d'Investissement Social

FIPE, Fondation Institut de Recherche Économique de l'Université de São Paulo

FMI, Fonds Monétaire International

FIESP, *Federação das Industrias do Estado de São Paulo*, Fédération des Industries de l'État de São Paulo

GATT, *General Agreement on Tariffs and Trade*, Accord Général sur les Tarifs et le Commerce

GERAN, Groupe Spécial de Rationalisation de l'Agro-industrie sucrière du Nordeste

MAPA, Ministère de l'Agriculture, Élevage et Approvisionnement

MDIC, Ministère du Développement, de l'Industrie et du Commerce

MERCOSUR, Marché Commun du Sud

MST, Mouvement des Travailleurs Sans Terres

NPE, *New Political Economy*, Nouvelle Économie Politique

OCB, *Organização das Cooperativas Brasileiras*, Organisation des Coopératives Brésiliennes

OMC, Organisation Mondiale du Commerce

ORPLANA, Organisation des Planteurs de Canne-à-Sucre de l'État de São Paulo

PAC, Programme d'Accélération de la Croissance

PDP, *Politica de Desenvolvimento Produtivo*, Politique de Développement Productif

PDP, *Programa Democrático Popular*, Programme Démocratique Populaire

PEP, *Premio de escoamento do produto*, Prime d'Écoulement du Produit

PPE, *Parcela de Preço Específico*, Portion/Quota de Prix Spécifique

PGPM, *Politica de Garantia de Preços Mínimos*, Politique de Garantie de Prix Minimums

PITCE, *Politica Industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior*, Politique Industrielle, Technologique et de Commerce Extérieur

PND, *Programa Nacional de Desenvolvimento*, Programme National de Développement

PND, *Programa Nacional de Desestatização*, Programme National de Dés-étatisation

PNDR, Plan National de Développement Rural

PNRA, Plan National de Réforme Agraire

PROASAL, *Programa de Apoio ao Setor Sucroalcooleiro*, Programme d'Appui au Secteur Sucre-alcool

PRONAF, *Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*, Programme National d'Appui à l'Agriculture Familiale

PRONAT, Programme National de Développement Territorial

PSDB, Parti de la Sociale Démocratie Brésilienne

PT, Parti des Travailleurs

PTF, Productivité Totale des Facteurs

SELIC, *Sistema Especial de Liquidação e de Custódia*, Système Spécial de Compensation et de Réserve

SIAESP, Syndicat de l'Industrie du Sucre de São Paulo

SINDACUCAR, Syndicat des Industriels du Sucre et de l'Alcool des États de Pernambuco et Alagoas

SINDICAPE, Syndicat des Planteurs de Canne-à-Sucre de l'État de Pernambuco

SNA, Société Nationale de l'Agriculture

SNCR, Système National de Crédit Rural

SOPRAL, Société des Producteurs d'Alcool

SRB, Société Rurale Brésilienne

SUCRALCO, *Associação Paulista da Agroindústria Sucroalcooleira*, Association Pauliste de l'Agro-industrie du Sucre et de l'Alcool

SUDENE, *Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste*, Surintendance pour le Développement du Nord-Est

TR, Théorie de la Régulation

UDR, *União Democrática Rural*, Union Démocratique Rurale

UNICA, *União da Indústria da Cana-de-Açúcar*, Union des Industries du Sucre et de l'Alcool

RESUME Français/Anglais/Portugais

La dimension sectorielle du blocage d'une redéfinition du mode de régulation et les perspectives de développement au Brésil. Une étude de cas de la filière sucre-énergie.

Ce travail analyse le poids de l'agrobusiness comme variable explicative du caractère insoutenable de l'inflexion distributive du régime de croissance du Brésil. Il précise son importance dans le mode de régulation par celle qu'il recouvre dans ce qu'on appelle un *gouvernement économique* du jeu des acteurs. Ce concept définit l'ensemble de dispositifs cherchant à modifier les caractéristiques des acteurs économiques, leurs interactions et leurs relations aux autorités en fonction d'objectifs qui renvoient à une intentionnalité gouvernementale précise en termes sociétaux. Il est montré que se conforme ainsi une *gouvernance* des acteurs de l'agrobusiness qui assure la reproduction de son pouvoir dans des régulations sectorielles et territoriales. L'étude de cette gouvernance relie son action institutionnelle et organisationnelle à celle de la *gouvernementalité* en caractérisant le rôle des croyances et modèles théoriques érigés en référentiels de politiques publiques. Cette analyse s'articule en deux parties. Une première révisé la littérature sur les limites à la croissance en même temps qu'elle en caractérise l'influence comme référentiel de la politique économique. Une seconde développe une étude de cas de la filière sucre-énergie, l'une des principales de l'agrobusiness. Celle-ci met au jour les changements et les incertitudes du régime économique de fonctionnement de la filière qu'a induits sa gouvernance nouvelle. On conclut que l'intentionnalité distributive du gouvernement économique du Parti des Travailleurs n'a pas donné lieu à une gouvernance correspondante des acteurs d'une ré-industrialisation à l'opposé de l'objectif de croissance des exportations primaires.

Mots-clés : théorie de la régulation, agro-industrie brésilienne, régime de croissance, « maladie hollandaise », filière sucre-énergie, corporatisme, action collective, gouvernement économique, gouvernance, gouvernementalité, développement durable, changement institutionnel.

Abstract: The sectorial dimension of the blocking of a redefinition of the mode of regulation and the perspectives of development in Brazil. A case study of the sugar-energy chain.

This work analyzes the weight of agribusiness as an explanatory variable of the unsustainable character of the distributive inflexion of Brazil's growth regime. It specifies its importance in the mode of regulation by the one it recovers in what we call an *economic government* of the actors' game. This concept defines the set of arrangements seeking to modify the features of economic actors, their interaction and their relations to the authorities according to objectives which refer to a precise governmental intentionality in societal terms. It is showed that is established in this way a *governance* of the agribusiness' actors which ensures the reproduction of its power in some sectorial and territorial regulations. The study of this governance links its institutional and organizational action to the one of the *governmentality* by characterizing the role of beliefs and theoretical models established in theoretical references of public policies. This analysis is structured in two parts. A first one revises the literature on the limits to growth simultaneously as it characterizes its influence as reference of the economic policy. A second part develops a case study of the sugar-energy chain, one of the leadings of agribusiness. This one uncovers the changes and the uncertainties of the chain's economic regime of functioning that induced its new governance. We conclude that the distributive intentionality of the economic government of the Workers' Party did not give rise to a corresponding governance of actors of a re-industrialization conversely to the objective of growth of primary exports.

Key-words: regulation school, Brazilian agro-industry, growth regime, "Dutch disease", sugar-energy chain, corporatism, collective action, economic government, governance, governmentality, sustainable development, institutional change.

Resumo: A dimensão setorial do bloqueio de uma redefinição do modo de regulação e as perspectivas de desenvolvimento no Brasil. Um estudo de caso da cadeia sucro- energética.

Esse trabalho analisa o peso do agrobusiness como variável explicativa do caráter insustentável da inflexão distributiva do regime de crescimento do Brasil. Especifica-se sua importância no modo de regulação através daquela que evidencia no que chamamos um *governo econômico* do jogo de atores. Este conceito define o conjunto de dispositivos buscando modificar as características dos atores econômicos, suas interações e suas relações às autoridades em função de objetivos que se referem a

uma dada intencionalidade governamental em termos societais. Mostra-se que se conforma assim uma *governança* dos atores do agrobusiness pela qual assegura-se a reprodução de seu poder nas regulações setoriais e territoriais. Ao caracterizar o papel das crenças e modelos teóricos estabelecidos em referenciais de políticas públicas, o estudo desta governança relaciona sua ação institucional e organizacional com aquele da *governamentalidade*. Esta análise articula-se em duas partes. Uma primeira revisa a literatura sobre os limites ao crescimento ao mesmo tempo que caracteriza sua influência como referencial da política econômica. Uma segunda desenvolve um estudo de caso da cadeia sucro-energética, uma das principais do agrobusiness. Esta parte caracteriza as mudanças e as incertezas do regime econômico de funcionamento da cadeia que tem induzidos sua governança nova. Concluímos que a intencionalidade distributiva do governo econômico do Partido dos Trabalhadores não tem dado lugar a uma governança correspondente dos atores de uma re-industrialização ao oposto do objetivo de crescimento das exportações primárias.

Palavras-chaves: Escola da regulação, agro-indústria brasileira, regime de crescimento, doença holandesa, cadeia sucro-energética, corporativismo, ação coletiva, governo econômico, governança, governamentalidade, desenvolvimento sustentável, mudança institucional.

TABLE DES MATIERES

Résumé élargi en portugais/Resumo estendido	Page 6
Introduction générale	Page 40
PREMIERE PARTIE : CHANGEMENTS STRUCTURELS, ACCUMULATION ET CROISSANCE DE L'ECONOMIE BRESILIENNE. LES LIMITES D'UN MODE DE DEVELOPPEMENT RELATIVEMENT DESINDUSTRIALISANT	Page 53
<i>Chapitre 1 : Le débat sur les changements structurels : désindustrialisation, déconcentration industrielle et leurs causes</i>	Page 55
A/ Le débat sur l'existence d'un processus de désindustrialisation	Page 57
1/ L'atonie du débat dans la période néolibérale.....	Page 57
2/ De l'émergence du débat à la riposte des intérêts de l'« agronegócio » et de la finance	Page 60
3/ L'extinction du débat dans la crise économique internationale	Page 69
B/ La dimension spatiale et territoriale de la restructuration industrielle	Page 73
1/ La déconcentration industrielle dans la période néolibérale	Page 75
2/ L'évolution de la valeur de la transformation et de l'emploi industriel par Etats, macro et microrégions dans la période « libérale-développementaliste »	Page 78
C/ Les interprétations des causes de la désindustrialisation et de la « maladie hollandaise »	Page 83
1/ Les nouvelles modalités de la financiarisation de l'économie et le comportement du taux de profit	Page 83
2/ Une explication centrée sur les rentes différentielles sur les ressources naturelles et la « maladie hollandaise »	Page 87
3/ La « maladie hollandaise » et la désindustrialisation comme élément de stratégie de politique économique d'ajustement compétitif	Page 90
Conclusion	Page 93
<i>Chapitre 2 : Le débat sur les limites à la croissance et à l'accumulation</i>	Page 95
A/ Un débat macroéconomique sur les limites à la croissance économique	Page 96
1/ Le débat sur l'épargne, la politique fiscale et les stratégies macroéconomiques de croissance	Page 96
2/ Les modèles postkeynésiens et kaldoriens de restriction de la balance des paiements ..	Page 104
3/ La convention néo-développementaliste : un modèle macroéconomique du piège taux de change-taux d'intérêt	Page 108
B/ Le débat sur la nature du régime d'accumulation et du régime de croissance.....	Page 113
1/ La caractérisation du régime de croissance en termes de régime de productivité et de régime de demande	Page 114
2/ La caractérisation économétrique du régime de croissance : le secteur externe comme clé	

de voute et le rôle pivot du taux de change.....	Page 121
<i>a/ Spécifications du modèle Boyer-Bowles et Uemura</i>	Page 122
<i>b/ Quelques applications au cas Brésilien</i>	Page 126
3/ Un régime d'accumulation bloqué par la finance	Page 130
C/ Une accumulation orientée de façon croissante vers les secteurs intensifs en ressources naturelles	Page 133
1/ Investissements par branches dans l'industrie manufacturière et de transformation.....	Page 133
2/ Les investissements dans les secteurs des commodities agricoles et d'extraction de minerais	Page 136
3/ Des écarts croissants des évolutions des productivités sectorielles	Page 138
Conclusion	Page 139
<i>Chapitre 3 : Une analyse régulationniste du régime d'accumulation</i>	Page 140
A/ Formes institutionnelles, mode de régulation et politiques économiques dans le changement structurel.....	Page 141
1/ Formes institutionnelles et caractérisation <i>ex-post</i> d'un mode de régulation économique	Page 142
2/ La désindustrialisation et la financiarisation comme sous-produits d'une nouvelle hiérarchie des formes institutionnelles	Page 144
B/ Le régime de croissance et ses limites, revisités en termes de cohérence inter-temporelle de la politique économique	Page 147
1/ L'inflexion distributive face au compromis industrie/finance dans un régime de croissance centré sur une monnaie valorisée.....	Page 148
2/ Le compromis distributif et la question d'une nouvelle intermédiation politique des intérêts par la politique économique	Page 152
C/ Le mode de développement brésilien	Page 155
1/ Caractérisation des formes de régulation sociale et cohérence d'ensemble des formes institutionnelles.....	Page 156
2/ L'empreinte des coalitions socio-politiques sur la conformation des formes institutionnelles.....	Page 161
3/ Gouvernement économique de l'action collective et modèles de développement	Page 168
Conclusion	Page 173
DEUXIEME PARTIE : MODE DE GOUVERNEMENT ET MODE DE DEVELOPPEMENT : UNE ETUDE DE CAS DE LA FILIERE SUCRE-ENERGIE	Page 176
A/ La redéfinition de l'agenda gouvernemental, la mutation libérale et la réorientation internationale du Brésil	Page 178
B/ Deux thèses à tempérer.....	Page 183

<i>Chapitre 4 : Approches théoriques de l'articulation entre mode de régulation, gouvernance, gouvernement et gouvernementalité sectoriels</i>	Page 186
A/ Formation des règles et formations institutionnelles.....	Page 186
B/ Le gouvernement économique de l'action collective, la production politique des acteurs collectifs et les formes organisationnelles de la représentation politique	Page 192
C/ Discours, idéologie et production des représentations symboliques et des savoirs.....	Page 198
<i>Chapitre 5 : Agro-industrie et filière sucre-énergie : nouvelle dynamique de compétitivité mais permanence des rapports d'exploitation</i>	Page 205
A/ Le régime économique de fonctionnement de l' « agronegócio ».....	Page 206
1/ Trajectoire des prix relatifs et croissance du produit.....	Page 206
2/ Les effets des gains de productivité et la distribution du revenu	Page 210
3/ La dynamique de l'investissement, la nature et les déterminants du changement technique	Page 213
4/ Une nouvelle dynamique de compétitivité de l'agro-industrie	Page 215
B/ Le secteur sucre-énergie dans la libéralisation et la restructuration productive et spatiale	Page 217
1/ Trajectoire des prix relatifs et croissance du produit.....	Page 217
2/ Les effets des gains de productivité et la distribution du revenu	Page 219
3/ La dynamique spatiale de l'investissement.....	Page 220
C/ Une nouvelle phase d'expansion forte et instable.....	Page 221
1/ Trajectoire des prix relatifs et croissance du produit.....	Page 222
2/ Les effets des gains de productivité et la distribution du revenu	Page 223
3/ La dynamique de l'investissement	Page 224
4/ Nature et déterminants du changement technique.....	Page 226
<i>Chapitre 6 : L'évolution des règles de régulation sectorielle dans la redéfinition institutionnelle. De la libéralisation au caractère non consolidé de la structure de gouvernance sectorielle</i>	Page 231
A/ L'extension du pouvoir de l'« agronegócio » : un nouveau régime international de commerce agricole et la révision des instruments de politique agricole au Brésil	Page 233
1/ Un régime agricole international en transition.....	Page 234
2/ Les réformes de politique agricole au Brésil dans les années 1990	Page 236
a/ Les réformes du commerce international.....	Page 236
b/ Accès au crédit, financement agricole et politique du crédit rural.....	Page 238
c/ La réforme de la politique de prix et l'organisation de la concurrence	Page 241
d/ Les normes des rapports sociaux de travail dans l'agriculture et l'agro-industrie	Page 242
e/ Normes environnementales et régime foncier.....	Page 244
3/ Nouvelles normes pour l'agro-industrie au XXIème siècle ?	Page 246

B/ La mise en œuvre de la libéralisation dans la filière sucre-alcool.....	Page 251
1/ L'héritage institutionnel et réglementaire de la filière sucre-alcool.....	Page 251
2/ Le processus de libéralisation de la filière.....	Page 256
3/ Les normes de financement et la renégociation des dettes en période de crise fiscale ou la perpétuation des privilèges	Page 262
4/ Un dispositif d'organisation territoriale de la filière qui survit à la libération, indice du poids des élites agraires dans les régions périphériques	Page 264
5/ Les normes des rapports sociaux de travail dans la filière sucre-alcool.....	Page 266
C/ La régulation à la croisée des chemins	Page 267
1/ Une nouvelle norme de financement de l'investissement et de l'accès au crédit, une opacité accrue de la renégociation des dettes accumulées	Page 268
2/ L'organisation de la concurrence	Page 270
3/ Normes environnementales, normes foncières et renouveau de l'organisation territoriale.....	Page 271
<i>Chapitre 7 : Le gouvernement sectoriel : formation et recomposition des acteurs collectifs</i>	Page 275
A/ Les formes organisationnelles de représentation du patronat agro-industriel et des travailleurs ruraux à partir de la démocratisation.....	Page 278
1/ Démocratisation et renouvellement de l'organisation de la représentation des capitalistes agraires et des agro-industries	Page 278
2/ La réorganisation du syndicalisme des travailleurs ruraux et les nouveaux mouvements sociaux : pacification des luttes et passivation des mouvements sociaux	Page 288
3/ L'hypothèse néo-corporatiste dans l'« agronegócio » brésilien sous les gouverne-.....	Page 292
ments du Parti des Travailleurs, nouveaux forums de concertation et nouvelles arènes de négociations	
B/ La recomposition des acteurs collectifs de la filière sucre-énergie.....	Page 298
1/ Etat et organisations collectives des producteurs dans la libéralisation	Page 300
<i>a/ Evolution des implications de l'Etat et modalités organisationnelles de gouvernement du secteur libéralisé</i>	Page 301
<i>b/ Les conflits d'intérêts dans la libéralisation et la recomposition de la représentation des intérêts.....</i>	Page 307
2/ Nouveaux forums de négociation et nouvelles associations	Page 312
<i>a/ Organisation et formes de représentation des intérêts</i>	Page 312
<i>b/ La stratégie de l'UNICA</i>	Page 320
Conclusion.....	Page 322
<i>Chapitre 8 : La gouvernementalité de l'agro-industrie du sucre et de l'énergie au prisme du régime discursif des acteurs collectifs.....</i>	Page 325
A/ Démocratisation, compétitivité et développement durable	Page 328

1/ L'« agronegócio » ou la construction politique des mots.....	Page 329
2/ La vocation de croissance du secteur agricole	Page 335
3/ La méconnaissance de l'agriculture familiale et paysanne, facteur de développement rural insoutenable ?	Page 338
B/ La formation d'un nouveau rapport global sectoriel de la filière sucre-énergie	Page 343
1/ L'hégémonie de l'expertise	Page 345
2/ Le processus de conversion	Page 346
<i>a/ Les publications de l'Union des Industries de la Canne-à-Sucre</i>	Page 347
<i>b/ Les discours des représentants du Ministère de l'Agriculture</i>	Page 356
3/ La doctrine de politique sectorielle	Page 359
<i>a/ Les professionnels du système de représentation politique du Pouvoir Législatif</i>	Page 360
<i>b/ Les discours des Présidents de la République du Parti des Travailleurs</i>	Page 365
Conclusion	Page 368
<i>Conclusion de la deuxième partie</i>	Page 370
CONCLUSION GENERALE	Page 372
BIBLIOGRAPHIE	Page 388
Liste des tableaux, graphiques, schémas et cartes	Page 408
Liste des sigles et abréviations	Page 410
Résumé en français/anglais/portugais	Page 414
TABLE DES MATIERES	Page 417