



Contre-jour

Brésil

La crise financière dans les rets du calcul politique

par Béatrice Auzouy
et Carlos Quenan

Après avoir résisté plus d'un an, le Brésil a fini, en janvier 1999, par céder à la pression des marchés financiers internationaux et par

abandonner la politique d'ancrage de sa monnaie (le real) au dollar, pierre angulaire du combat contre l'inflation mené, depuis 1994, dans le cadre du Plan real.

Beaucoup plus que le manque de compétitivité résultant d'une appréciation du change réel, qui était en train de s'estomper, c'est l'endettement public interne qui s'est révélé être le véritable talon d'Achille de l'économie brésilienne, dans le contexte de la crise financière internationale¹. Celle-ci a amplifié les déséquilibres du Plan real qui, tout en permettant une baisse spectaculaire de l'inflation, n'avait pas permis de remettre véritablement en ordre les finances publiques. Dès lors que le principal instrument de gestion de la conjoncture était la manipulation des taux d'intérêt, la politique de défense de la monnaie nationale face aux attaques spéculatives consécutives aux crises asiatique puis russe ne pouvait qu'alourdir mécaniquement le poids de la dette interne.

La crise a été aggravée par les blocages politico-institutionnels qui n'ont pas permis d'adopter à temps le plan d'austérité lancé par le président Cardoso et soutenu par une aide du FMI. Celui-ci avait mal apprécié à quel point l'État brésilien manque de moyens financiers, institutionnels et politiques. Si les premiers effets économiques de la crise ne sont pas aussi graves qu'on le craignait, les conséquences politiques pourraient, à terme, être de plus grande ampleur. Le succès du Plan real ayant été à la base de la victoire de Cardoso lors des présidentielles d'octobre 1994, la dévaluation sape les fondements mêmes de sa légitimité.

Les étapes de la crise

Après le boom économique consécutif au lancement du Plan real, les autorités ont adopté, vers 1996-1997, une stratégie « gradualiste », qui cherchait à résorber peu à peu la surévaluation de la monnaie nationale et le déficit budgétaire. Paral-

lèlement à la mise en place progressive de réformes structurelles, subordonnées aux compromis politiques entre les différents centres de pouvoir, elles mettaient en œuvre des mesures ponctuelles pour freiner la croissance de la consommation intérieure et des importations. En outre, les pouvoirs publics visaient une dépréciation contrôlée et graduelle du change réel en vue de résorber, à terme, le déficit commercial dans un contexte de ralentissement de l'inflation et d'importants gains de productivité. L'ensemble du dispositif répondait aussi à un objectif politique : éviter une forte dévaluation pouvant entraîner le retour de l'inflation et donc compromettre les perspectives de réélection du président Cardoso. En effet, à l'époque, celui-ci consacrait une bonne partie de son énergie à faire voter un amendement constitutionnel – qu'il a fini par obtenir – lui permettant de se présenter pour un deuxième mandat à l'élection d'octobre 1998.

La crise asiatique est venue, à partir de juillet 1997, bouleverser la stratégie gouvernementale. La bourse brésilienne a plongé fin octobre 1997, ce qui est allé de pair avec une attaque spéculative massive contre le real. La gravité de la situation a donc imposé un changement de cap. Un plan d'austérité, le *pacote*, lancé le 10 novembre 1997, prévoyait de diminuer les dépenses publiques pour réduire de plus de deux points du PIB le déficit budgétaire. Il a éloigné provisoirement le danger d'une nouvelle attaque spéculative. Mais la plupart des mesures qu'il prévoyait n'ont pas été appliquées.

La crise russe a marqué un nouveau tournant. Avec l'effondrement du rouble et le moratoire sur la dette publique russe intervenus en août 1998, la menace d'une contagion généralisée et d'attaques spéculatives contre les monnaies latino-américaines, et tout particulièrement contre le real, s'est précisée. En fait, la spéculation contre le real n'a pu être contrée qu'au prix d'une hausse spectaculaire du taux directeur et d'une perte drastique de réserves de change : presque 30 milliards de dollars en trois mois (41,9 milliards de dollars fin octobre 1998, contre environ 70 en juillet 1998).

À ce stade, la situation du Brésil était devenue un enjeu international majeur : l'effondrement de sa monnaie, immédiatement après la débâcle du rouble, risquait d'installer l'Amérique latine dans la crise et de provoquer une dégradation de la position des banques internationales, notamment américaines, très engagées dans la région et, par ricochet, d'affaiblir le dollar au moment où la croissance américaine paraissait fragile. D'où les déclarations rassurantes des responsables du G7 et du FMI et la baisse des taux d'intérêt aux États-Unis.

Cette nouvelle attaque intervenait, en octobre 1998, au moment où le Brésil était appelé à renouveler son personnel politique : Président, Chambre des députés, un tiers des sénateurs, gouverneurs des États. La monnaie brésilienne ayant pu tenir jusqu'aux élections, la stratégie de maintien du régime de change demandait à être accompagnée d'un ambitieux plan d'austérité budgétaire ouvrant la voie à un

accord avec le FMI et à un soutien financier international consistant. Une fois réélu, le Président a lancé un programme triennal de redressement des finances publiques, qui devait être approuvé par le Congrès. Ce plan prévoyait des économies de 84 milliards de dollars sur trois ans afin de ramener le déficit budgétaire de 8 % à 4,5 % du PIB, tout en acceptant un coût en termes de croissance (moins 1 % en 1999). Comparativement au programme du 10 novembre 1997, le nouveau plan semblait assez réaliste, parce que plus axé sur l'augmentation des recettes que sur la diminution des dépenses.

L'annonce du plan a été suivie par la signature, le 13 novembre, d'un accord « préventif » avec le FMI, aux termes duquel le Brésil pouvait accéder à un soutien financier international d'un montant de 41,5 milliards de dollars. Or ces deux annonces n'ont pas été suffisantes pour rétablir la crédibilité du Brésil et repousser les attaques spéculatives.

De fait, le FMI avait mal apprécié les pesanteurs du calendrier politique interne brésilien. Les négociations du pouvoir exécutif avec le Congrès et les nouveaux gouverneurs des États ont traîné en longueur et le rejet par le Parlement, en décembre, de la création d'une taxe frappant les pensions servies par la sécurité sociale a renforcé la méfiance des investisseurs quant à la capacité des autorités brésiliennes à faire voter le plan d'austérité. Dès lors, le processus de baisse des taux d'intérêt internes s'en est trouvé bloqué. Leur détente était pourtant décisive : les taux réels exorbitants pénalisaient lourdement l'activité économique, fragilisaient de plus en plus le système bancaire et, surtout, gonflaient les charges financières pesant sur le budget.

En fait, cette dette, que l'on chiffrait à environ 250 milliards en équivalent dollars fin 1998, n'était pas excessive rapportée au PIB (un peu moins de 35 %, soit environ 45 % d'endettement public total si l'on tient compte de la dette publique externe d'environ 85 milliards de dollars). Qui plus est, les titres de la dette interne de l'État sont détenus majoritairement par des résidents (à la différence de la Russie). Le problème n'était donc pas tant l'exigibilité de la dette que les conditions de son refinancement. D'autant plus que celle-ci était de plus en plus constituée d'emprunts à taux variable, indexés sur les taux courts (environ 75 % fin 1998, contre 35 % fin 1997), et que sa maturité était courte, avec d'importantes échéances au cours du premier trimestre 1999 et un nouveau « pic » en juillet-août.

L'inquiétude des marchés a atteint son paroxysme lorsque, début janvier 1999, quelques grands États brésiliens ont fait connaître leur réticence à honorer leurs dettes auprès du gouvernement central, le gouverneur de l'État du Minas Gerais, l'ancien président Itamar Franco, déclarant même un moratoire sur ses engagements. Face à la spéculation croissante contre le real et à la pression des lobbies industriels qui demandaient un changement de cap permettant d'amorcer la baisse des taux d'intérêt, les autorités ont fini par céder. En décidant d'élargir la bande

de fluctuation du real, elles ont jeté l'éponge le 13 janvier, puis ont été contraintes de laisser flotter la monnaie.

Des déséquilibres financiers très pénalisants

Les marchés financiers venaient donc sanctionner tant la mauvaise santé des finances publiques que l'impuissance des autorités à faire adopter les mesures d'assainissement nécessaires dans des délais raisonnables, deux éléments qui n'étaient pourtant pas nouveaux dans la « morphologie » politico-institutionnelle du pays. Ils s'expliquent par la faiblesse de l'État et de la représentation politique, aggravée par les lenteurs du processus de décision tel qu'il est prescrit par la Constitution de 1988.

Au Brésil, comme dans les autres pays d'Amérique latine, l'enjeu depuis les années quatre-vingt a été non seulement de sortir de l'autoritarisme (une dictature militaire a gouverné le pays entre 1964 et 1985) dans un contexte de forte inflation, de crise fiscale et de stagnation de l'économie, mais aussi de rendre l'État plus efficace, de redéfinir son rôle face à la nouvelle donne économique mondiale. Il s'agissait, d'une part, de « relégitimer » l'État tout en redéfinissant les échanges avec l'extérieur dans un contexte moins protectionniste et, d'autre part, de transformer la structure productive pour la rendre plus compétitive tout en luttant contre l'exclusion sociale.

L'État brésilien, surtout à partir de la période de dictature militaire, avait joué un rôle essentiel dans le dynamisme de l'économie et dans le processus d'industrialisation, une des principales composantes du modèle « développementaliste ». Puis ses missions se sont élargies et ses charges se sont accrues alors que ses moyens politiques et financiers diminuaient, au point d'obérer sa capacité à assumer ses fonctions régaliennes de justice, de sécurité, de santé ou d'éducation. Situation encore aggravée par la crise de la dette extérieure des années quatre-vingt et l'inflation galopante qui l'a accompagnée.

À cela s'ajoutaient les déséquilibres croissants dans la répartition des recettes fiscales : la Constitution de 1988 a presque multiplié par deux la part de recettes revenant aux collectivités locales au détriment de l'État fédéral. L'impôt sur la commercialisation des marchandises (ICM), qui représentait plus de 50 % des ressources fiscales de l'État, fut transféré totalement aux États fédérés et aux communes. Quant aux autres sources de recettes (impôt sur les revenus, droits de douane, taxes sur les opérations financières...), plus de 25 % allaient aux collectivités locales.

Ces modifications dans la répartition des recettes n'ont pas entraîné, en contrepartie, une redéfinition du partage des charges entre l'État fédéral et les collectivités locales, ni une augmentation des ressources fiscales propres des États et des municipalités. De plus, le budget fédéral étant confronté à une croissance persistante des dépenses de sécurité sociale et à l'immobilisme dans la gestion de la fonction

publique, le retard dans la réforme du système de couverture sociale est devenu un puissant facteur de déstabilisation.

Dans ce cadre, la reprise en main des finances publiques par les autorités centrales passait par l'application d'un programme de réformes – sécurité sociale, statut de la fonction publique –, de redéfinition des rapports entre l'État fédéral et les collectivités locales, d'accélération des privatisations et d'accroissement des recettes fiscales. Il va sans dire que de tels bouleversements sont délicats à opérer, par exemple en matière de privatisation du patrimoine public laissé par les militaires en vue de dégager des recettes². En effet, dans une première phase, les militaires exerçant un contrôle sur le processus de transition étaient en mesure de freiner la désétatisation d'un secteur public qu'ils considéraient comme leur œuvre. Ensuite, la Constitution a accentué ce blocage en confirmant le rôle et la propriété de l'État dans un grand nombre de secteurs clés de l'économie.

Un État sans moyens institutionnels

Au moment du retour des civils au pouvoir, avec l'élection de Sarney à la Présidence, l'État se retrouvait comme un « Léviathan divisé »³, avec des lobbies et des groupes sociaux qui paralysaient le processus de décision. Impuissance aggravée par le mode politique, et non administratif, de nominations dans la fonction publique, qui au surplus favorisait la dérive des dépenses.

C'est à cette époque que la Constitution a été conçue, et l'on comprend mieux certains de ses défauts. La crainte d'un coup d'État et de l'échec total de l'expérience démocratique était dans tous les esprits. Les choix institutionnels ont été en fait les otages d'intrigues politiques, phénomène aggravé par la méthodologie participative adoptée pour l'élaboration de la Constitution. Compte tenu de l'ampleur du changement économique et politique du milieu des années quatre-vingt, il fallait, en effet, assurer un minimum acceptable par tous les acteurs et lobbies (le patronat et les propriétaires terriens, en particulier) alors qu'il n'y avait pas de force centralisatrice ni d'acteur dominant : les coalitions de l'époque étaient dans l'ensemble particulièrement instables et divisées (centre-gauche au départ, puis plus conservatrices à partir de septembre 1987). Tout cela explique la facture hybride du texte constitutionnel⁴. En particulier, le choix d'un système présidentiel est totalement contradictoire avec la fragmentation des partis politiques qui caractérise l'échiquier politique brésilien.

Ainsi cette Constitution, avec ses 247 articles, est devenue « kafkaïenne » à l'usage. Elle présente des lacunes, des incohérences et des contradictions qui limitent la « gouvernabilité ». Elle englobe en outre certains points qui jusqu'ici ne relevaient que de la loi, comme l'emploi dans le secteur public ou la participation étrangère dans l'économie.

La Constitution a donc contribué à la paralysie du processus de décision, ne serait-ce qu'en relevant les seuils d'accord nécessaires pour modifier un certain nombre de réglementations. Le président Cardoso a perdu beaucoup de temps à essayer de l'amender. Les Constituants avaient bien prévu qu'elle serait révisée cinq ans plus tard à « la majorité absolue des membres du Congrès siégeant en une seule Assemblée ». Mais, ce délai écoulé, le camp favorable à la révision a abandonné la bataille, ne voulant pas risquer l'impopularité à l'approche de la campagne électorale de 1994.

Un État dépourvu de ressources politiques

Par ailleurs, l'érosion de l'autonomie et de la capacité d'intervention de l'État a été amplifiée par le clientélisme persistant, la faiblesse des partis politiques et la fragmentation des groupes d'intérêt. Au Brésil, la base du pouvoir est locale. Les majorités sont purement théoriques : les partis politiques au sens moderne du terme n'existent pas, la discipline de vote des élus, *a fortiori*, non plus. Les partis sont à la fois peu représentatifs, mal implantés électoralement, divisés en factions concurrentes et idéologiquement hétérogènes. D'une façon générale, les luttes partisans et les enjeux au plan local se juxtaposent aux clivages et aux débats nationaux au lieu d'en être le reflet. Cette dispersion du pouvoir politique, cette fragilité des partis et des identités partisans, contrastent avec la vigueur et la diversité des intérêts sociaux. Même la représentation des intérêts est locale : il n'existe pas d'organisations syndicales (ouvrières ou patronales) au plan national. Le clientélisme politique, qui prévaut dans le contrôle social, accroît encore la dépendance du pouvoir central à l'égard des pouvoirs locaux.

Avec le plus fort mandat électoral de l'histoire brésilienne et le soutien des principaux gouverneurs des grands États, on aurait pu penser que Cardoso, le père du Plan real, était en mesure, en 1994, d'accélérer les réformes et d'éviter la politique radicale de libéralisation de Collor (1989-1992) et l'immobilisme de Franco (1992-1994). De fait, la coalition présidentielle⁵, même si elle était plus forte que celle de ses prédécesseurs, ne représentait que la plus grande des minorités, c'est-à-dire 195 députés sur 513, et son maintien était fort coûteux sur le plan politique et fiscal. Le président Cardoso, tirant les leçons de l'échec du président Collor, a choisi la méthode de la transaction et du compromis plutôt que celle de la confrontation.

Mais ses soutiens politiques se sont révélés bien plus faibles qu'en Argentine, où le traumatisme de l'hyperinflation (1989 et 1990), jugulée par le président Menem, a forgé une large majorité autour de la stabilité monétaire⁶. De surcroît, sa stratégie du compromis a vite trouvé ses limites. Les réformes politiques et électorales, qui auraient été parallèlement nécessaires, ont été perçues comme suicidaires par les parlementaires. En outre, certaines mesures sensibles de réduction des avantages

sociaux (sécurité sociale, retraites...) exigeaient des amendements constitutionnels, impliquant une majorité des trois cinquièmes, une procédure à deux tours dans chacune des Chambres et, en cas d'adoption, un délai d'application de quatre-vingt-dix jours. La réforme sur les retraites, finalement adoptée en janvier 1999, était en discussion depuis 1995. Enfin, la réforme fiscale et la loi de responsabilité fiscale, définissant des objectifs budgétaires pour les États et les municipalités, nécessitaient une négociation avec les gouverneurs. Le Président se retrouvait donc dans le classique parcours du combattant, condamné à recourir fréquemment aux mesures provisoires de court terme (article 62) : il en a édicté mille huit cents pendant les trois premières années de son mandat, dont quatre-vingt-dix ont été transformées en lois par le Congrès pendant la même période.

De fait, le Président réussit à accélérer les privatisations. Mais à une époque (1996-1997) où les marchés commençaient à surveiller la bonne santé des comptes publics : les recettes des privatisations n'ont donc pas pu être affectées à une politique d'investissement ou de réduction des inégalités ; elles ont été utilisées pour équilibrer les comptes et défendre le real.

Les défis actuels

Dans l'avenir immédiat, le Brésil devra faire face à plusieurs défis : la maîtrise de l'après-crise sur le plan économique, la relégitimation de Cardoso, les perspectives de réformes économiques et politiques et la nouvelle place de l'État dans la régulation d'ensemble.

En mars dernier, après l'annonce du réaménagement de l'accord passé avec le FMI, la dégringolade du real a été contenue et la parité s'est stabilisée autour de 1,70 real par dollar. L'approbation, par un Congrès conscient de la gravité de la crise, des mesures (telles que la taxe sur les transactions financières) qui avaient été rejetées en décembre 1998, ainsi que le décaissement d'une nouvelle tranche du plan d'aide international, ont contribué à l'apaisement des marchés. À cela se sont ajoutées d'autres « bonnes nouvelles » : l'inflation demeure faible et les résultats en matière de croissance ont été moins mauvais que prévu. Toutefois, de nombreuses sources d'incertitude subsistent, notamment l'ampleur de l'ajustement budgétaire. La fragilité des finances de l'État et le fardeau de la dette publique interne demeurent les principaux problèmes de l'économie brésilienne.

Par ailleurs, la crise affaiblit considérablement le président Cardoso. L'austérité n'est jamais bien accueillie, surtout dans un pays où la croissance à tout prix l'emportait largement naguère sur la stabilité monétaire (même si celle-ci s'est imposée dans les esprits depuis 1994) ; et l'appel au FMI est fort mal ressenti au Brésil. La perte de popularité du Président est surtout sensible dans la classe moyenne, son électeurat traditionnel, qui a fait les frais de sa politique d'ajustement. Certes,

sa coalition a gardé, aux élections d'octobre 1998, la majorité des trois cinquièmes au Congrès et le soutien de 21 gouverneurs d'État sur 27. Mais son image d'intégrité a été entachée par la multiplication des scandales. Le Président, qui n'arrive pas à reprendre la main, risque donc de manquer de temps – avec la perspective des élections municipales (2000) et présidentielle (2002) – et de moyens pour faire avancer les réformes. En outre, sa majorité s'étioule : il a perdu le soutien du président du Sénat et les protestations politiques et sociales s'amplifient.

Mais, au-delà de la légitimité du Président, c'est celle de l'État qui est en cause à la suite de l'échec du Plan real : l'État n'a pas su garder une monnaie forte, ni maintenir la croissance, ni réduire les inégalités. Il n'a plus les moyens d'assurer une mission « développementaliste » ni de résister à une ouverture croissante de son économie. Il doit retrouver une légitimité, éventuellement dans une voie médiane entre politique interventionniste et politique libérale.

Il apparaît cependant peu probable que cette situation conduise à écarter toute politique gradualiste. Car, en définitive, la stratégie du compromis que certains reprochent au président Cardoso était sans doute la seule possible dans le contexte brésilien, tant le chemin des réformes est pavé d'embûches politiques et constitutionnelles.

1. L. Miotti, C. Quenan et N. Ricœur-Nicolaï, « L'Amérique latine dans la crise financière internationale », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 33, avril-juin 1999.

2. S. Monclaire, « Urgence et retards des privatisations au Brésil », *Cahiers des Amériques latines*, n° 26, 1997.

3. K. Weyland, « The Brazilian state in the new democracy », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 39, n° 4, hiver 1997-1998.

4. G.M. Reich, « The 1988 Constitution a decade later : Ugly compromises reconsidered », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 40, n° 4, hiver 1998-1999.

5. Coalition reposant sur cinq partis : le PSDB (Parti social-démocrate du Président, deuxième parti au Congrès), le PFL (Parti du Front libéral, premier parti au Congrès), son allié libéral, le PMDB, le PPB et le PTB (Parti des travaillistes brésiliens).

6. V.S. Palermo, M. Gomes, « La gestion du Plan real et la crise financière au Brésil », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 33, avril-juin 1999.