

Luiz Carlos Bresser-Pereira

# Crise économique et réforme de l'État au Brésil

Pour une nouvelle interprétation  
de l'Amérique latine

*Traduit du portugais par*  
Yann Guillaud

*Publié avec le concours du*  
Centre international de hautes études  
agronomiques méditerranéennes  
Service coopération

Cet ouvrage est traduit par Yann Guillaud du texte portugais, *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil* (São Paulo, Editora 34, 1996). Une première version en avait d'abord été publiée en anglais sous le titre *Economic Crisis and State Reform in Brazil* (Boulder, Colorado - London, Lynne Rienner Publishers, 1996).

- © 2002, pour la traduction française, Fondation Maison des sciences de l'homme, Paris, France
- © 1996, Editora 34, São Paulo, Brésil
- © 1996, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado, États-Unis - London, Royaume Uni

*Illustrations de la couverture*  
**Monument à la liberté**  
(Brasília, place des Trois-Pouvoirs)  
Photo de Yann Guillaud, mai 1993

**Portrait de L. C. Bresser-Pereira**  
Photo Agência Brasil

ISBN 2-7351-0920-8  
ISSN 0248-5206

Imprimé en France

# Sommaire

Avant-propos .....	VII
Introduction : À la recherche d'une nouvelle interprétation .....	1
I. LES INTERPRÉTATIONS	
1. Interprétations et stratégies .....	15
2. L'interprétation de la crise de l'État .....	29
3. Les cycles de l'État .....	51
II. LA CRISE FISCALE	
4. Crises et transformations .....	65
5. La macroéconomie perverse .....	83
6. La crise de la dette .....	111
7. L'hyperinflation .....	127
III. LA DIMENSION POLITIQUE	
8. Crise et rénovation de la gauche .....	135
9. Les obstacles politiques à la réforme économique .....	149
10. Le gouvernement Collor: des crises politiques récurrentes .....	165
11. La contradiction de la citoyenneté .....	177
IV. LES RÉFORMES	
12. Réformes économiques en périodes anormales .....	191
13. Une attaque dramatique contre l'inflation .....	201
14. Les tentatives de stabilisation .....	219
15. Les réformes réussies .....	233
16. La réforme de l'Administration publique .....	249
17. La perspective internationale .....	273
18. Vers un nouveau pacte politique .....	281
Bibliographie .....	295
Liste des abréviations .....	307
Liste des tableaux et figures .....	309

## Avant-propos

Cet ouvrage traite de la grande crise économique et politique qui a frappé le Brésil et l'Amérique latine au cours des années 1980 et des réformes qui, durant les années 1990, ont commencé à être menées au Brésil – et plus généralement dans les pays latino-américains – afin de retrouver le chemin du développement économique. L'analyse de la crise de l'État implique une interprétation globale de la période historique en question. Celle-ci avait été proposée une première fois dans un livre que j'ai publié en anglais<sup>1</sup>. Pour cette édition française, les données factuelles demeurent valides, seule leur interprétation mérite ici d'être renouvelée.

Pour comprendre les événements brésiliens et latino-américains au cours des vingt dernières années, des concepts comme la globalisation, la volatilité des flux de capitaux et l'offensive néolibérale peuvent être utiles, mais la notion de crise de l'État semble l'outil d'analyse le plus pertinent pour comprendre le phénomène et trouver les moyens de le dépasser. Pour le dire brièvement, cette double crise est constituée d'une crise fiscale et d'une crise de la forme d'intervention étatique dans les domaines économiques et sociaux. Elle a paralysé l'État, affaibli ses défenseurs et ouvert un espace aux critiques de la nouvelle droite néolibérale. C'est elle qui a signé la fin des années dorées de l'après-guerre et la baisse des taux de croissance économiques presque partout dans le monde. C'est elle qui a empêché l'État de contrebalancer, comme il l'avait fait jusqu'aux années 1970, les forces du marché et l'accélération vertigineuse du progrès technique, réduisant la demande de main-d'œuvre non qualifiée au bénéfice de la main-d'œuvre qualifiée de telle sorte que l'État partout dans le monde n'a pas réussi à éviter une concentration généralisée du revenu. C'est cette crise fiscale qui a entraîné les États nationaux à s'endetter à l'extérieur, à passer par des épisodes d'inflation élevée, à rechercher la stabilisation des prix par la valorisation du taux de change et, en fin

1. Luiz Carlos Bresser-Pereira, *Economic Crisis and State Reform in Brazil*, Boulder (Colo.), London, Lynne Rienner, 1996.

de compte, à dépendre du capital financier international. Ce dernier exige des pays en développement des taux d'intérêts excessifs au titre d'une « prime de risque » en raison d'une éventuelle défaillance ou d'une dévalorisation abrupte.

Cette interprétation de la crise de l'État s'applique plus particulièrement au Brésil, et à l'Amérique latine, qu'aux autres pays en développement. Elle ne s'applique pas, par exemple, aux pays de l'Asie de l'Est et du Sud-Est. La crise économique et financière qui les frappe depuis octobre 1997 n'a pas son origine dans l'État mais dans le marché. C'est une crise bancaire classique causée par la spéculation déclenchée sur les actifs, principalement immobiliers, combinée à un endettement auprès des banques locales – qui ont ainsi été fragilisées – et du système financier international. Le Japon qui aurait pu secourir ses voisins ne l'a pas fait car il était lui-même en crise : une crise de marché classique, et non une crise de l'État. La fragilité bancaire japonaise a accentué une composante keynésienne, à savoir l'insuffisance de la demande en situation de trappe à la liquidité de telle sorte qu'une baisse des taux d'intérêt était inefficace pour stimuler la demande agrégée.

Revenons à l'Amérique latine. Selon notre interprétation de la crise de l'État, un État solide sur le plan fiscal et administratif est doté d'une bonne capacité de gouverner (*governance*) au plan politique, s'il possède un gouvernement démocratique et des institutions qui rendent viables la médiation des intérêts. C'est cette capacité à bien gouverner qui a été réduite à partir de la fin des années 1970 en raison de la croissance excessive et désorganisée de l'État et de son endettement progressif à la mesure de son envahissement par des bureaucrates et des capitalistes en quête de rentes (*rent seeking*), c'est-à-dire à la mesure du processus de privatisation de l'État. Cependant, durant la première moitié des années 1990, avec le contrôle réussi des taux élevés d'inflation et même de l'hyperinflation dans certains pays d'Amérique latine, succès atteint en dernier par le Brésil en 1994, que couronna la résolution de l'endettement extérieur par le plan Brady (bien que les remises obtenues aient été insatisfaisantes) avec des taux de croissance économique un peu plus élevés dans toute la région, on pensa que la crise était terminée. Enfin, l'Amérique latine était en route vers la reprise d'un développement soutenu. Au cours de cette seconde moitié des années 1990, cependant, force est de reconnaître que c'est ni le cas du Brésil ni des autres pays de l'Amérique latine.

Au lieu de parler de crise de l'État, on attribue habituellement à la globalisation l'origine de la crise actuelle. Ce phénomène, à la fois réel et fantasmagorique, est considéré comme responsable des difficultés affrontées par les pays en développement au cours des années 1990. Il aurait réduit l'autonomie des politiques nationales.

Ce diagnostic est équivoque. La globalisation représente un défi exogène pour l'État, mais si celui-ci avait été renforcé, au lieu d'avoir été affaibli au plan interne, s'il n'avait pas été victime d'une mainmise privée et de demandes excessives de la société en ce qui concerne la disposition à payer des impôts,

il aurait pu garantir le bon fonctionnement des marchés et contrebalancer ses excès. En réalité, si nous suivons l'analyse classique de Raúl Prebisch sur l'échange inégal, nous verrions que la globalisation représente une opportunité pour les pays en développement. Même Celso Furtado (1998, p. 28), critique de la globalisation, reconnaît ce fait. Il observe que si la logique des marchés, qui présuppose un commerce international libre, avait prévalu « il en aurait résulté une moindre concentration des activités industrielles, favorisant les pays de la périphérie ». L'attitude du Royaume-Uni au XIX<sup>e</sup> siècle, alors que la part du commerce international dans le revenu national dépassait 50 %, allait dans cette direction. Cependant à partir des années 1870, les pays du centre, grâce au syndicalisme, ont protégé leurs industries et transformé les hausses de productivité en augmentations salariales, privilégiant le marché intérieur. Dans le dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle, la nouvelle expansion du commerce mondial, l'une des caractéristiques de la globalisation, provoqua un retour au capitalisme des origines qui, en principe, rend viable le développement des pays périphériques.

Pourquoi cela ne se produit-il pas en Amérique latine ? Pourquoi seuls les pays de l'Asie de l'Est et du Sud-Est ont-ils saisi cette opportunité, au moins jusqu'au moment où une crise financière de marché classique n'interrompait pas temporairement leur croissance ? Quel a été le facteur qui empêcha l'Amérique latine de saisir cette opportunité, utilisant sa main-d'œuvre bon marché et ses ressources naturelles, afin d'augmenter les exportations de produits manufacturés vers les pays du centre ?

## Piège financier et construction de la confiance

Bien qu'au cours du dernier quart du XX<sup>e</sup> siècle la globalisation ait favorisé l'industrialisation de la périphérie, la raison essentielle de cet échec tient au fait qu'en transformant le commerce international en force dynamique de développement et en favorisant les investissements industriels dans les pays en développement, ces pays – parmi lesquels le Brésil – ont souvent été victimes d'un piège financier extérieur en même temps qu'ils n'arrivaient pas à résoudre leur déséquilibre fiscal. Pour les pays intermédiaires, tel le Brésil, industrialisés mais sous-développés en raison de leurs inégalités, le grand obstacle au développement n'était plus le manque de capital national et international ni, au moins à court terme, le manque de technologie et de main-d'œuvre qualifiée, mais les déséquilibres macroéconomiques internes. Le déficit public élevé démontra que la crise de l'État n'était pas encore dépassée. Le taux de change surévalué et des taux d'intérêts très élevés provoquèrent la baisse de l'accumulation du capital dans le pays, la dépréciation des entreprises brésiliennes et la mobilisation des ressources en faveur des créanciers extérieurs attirés par des taux d'intérêts élevés. Par conséquent, le grand obstacle reste toujours la crise de l'État. Si ce dernier ne

réussit pas à réformer ses structures, à rééquilibrer ses finances, à échapper au piège financier dans lequel il est enfermé, à garantir les fondamentaux macroéconomiques (outre l'équilibre fiscal, des taux d'intérêt et de change équilibrés), il ne sera pas capable de contrebalancer les forces du marché qui poussent à la concentration du revenu engendrant l'exclusion sociale.

Le piège financier est actuellement le problème central des pays latino-américains. Ce piège est caractérisé par un taux de change surévalué, des taux d'intérêt élevés et des déficits en compte courant qui facilitent le financement pervers du déficit public et de la consommation intérieure. Le piège du financement international est moins lié à la volatilité des capitaux, comme on le dit si souvent, qu'à la vulnérabilité de ces pays au déficit courant élevé et qui sont endettés vis-à-vis de l'extérieur. Vulnérabilité que les déséquilibres des taux d'intérêt et de change aggravent. Si ces pays avaient renforcé ou reconstruit leur État, si leur économie avait été plus solide, avec des fondamentaux macroéconomiques plus équilibrés, la volatilité des capitaux les affecterait peu.

Ce piège financier, qui s'appuie sur l'hégémonie non seulement économique mais aussi idéologique des États-Unis, entraîne les pays en développement à adopter la politique de construction de la confiance (*confidence building*) : ils se soumettent au *diktat* de New York et de Washington, c'est-à-dire des marchés financiers internationaux et du gouvernement des États-Unis, du Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, même si c'est au détriment de leurs fondamentaux macroéconomiques. Comment cela est-il possible ? Grâce à l'établissement d'un consensus financier fondé sur deux idées aussi simples qu'équivoques : tout d'abord, l'épargne internationale est à la disposition des pays en développement qui se comportent bien et qui en feront leur principal moteur de développement. Ensuite, le bon comportement est défini par la stabilité. Il signifie le respect des règles du jeu. Dès lors, si le taux de change est surévalué, il doit en être ainsi jusqu'à ce que la surévaluation disparaisse graduellement. Ce sont des idées équivoques parce qu'il est clair que compter sur l'épargne extérieure n'est pas réaliste comme le dit Barbosa Lima Sobrinho (1973) – les expériences internationales le prouvent – « le capital se fait à la maison »<sup>2</sup>. L'épargne extérieure est

2. Dans le même sens, Feldstein (1995) profite de la crise du Mexique pour réaffirmer le résultat de ses recherches selon lesquelles l'accumulation du capital dans chaque pays est fondamentalement le fruit de l'épargne intérieure. Il suggère, de manière apparemment paradoxale, mais cela montre la complexité du problème, que la stratégie mexicaine n'a pas échoué à cause des flux de capitaux internationaux, mais parce que ces derniers ont été insuffisants. Pour soutenir sa thèse, il présente un graphique où, en abscisse, figurent les taux d'investissement brut moyen des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques sur la période 1972-1992 et, en ordonnée, les taux d'épargne brute correspondants. Comme l'observe l'auteur, la corrélation est presque parfaite. En tête, le Japon épargne en moyenne 34 % du produit intérieur brut (PIB) et investit en interne 32 % du PIB, en queue les États-Unis épargnent 18 % et investissent 19 % du PIB et le Royaume-Uni épargne 17 % et investit 19 % du PIB. Les dix-huit pays restants se trouvent entre ces deux extrêmes, avec toujours une stricte corrélation entre épargne interne et investissement.

maigre, chère et volatile. L'épargne n'est abondante que lorsqu'elle est très chère ou que les opérateurs des marchés financiers s'engagent dans une vague spéculative auto-assurée. Mais ces bulles spéculatives sont très précaires. Bien qu'il soit possible d'éliminer graduellement une surévaluation, les coûts impliqués sont très élevés. Il existe alors une alternative : utiliser l'ajustement fiscal comme instrument de dévalorisation ou programmer des dévaluations quotidiennes au-dessus du taux courant d'inflation. Avec l'ajustement fiscal, il n'est possible d'atteindre la dévaluation désirée que par une récession profonde et un chômage élevé qui font baisser les prix des biens non exposés à la concurrence internationale, en particulier les salaires. C'est pourquoi aucun pays développé n'adopte cette stratégie. Lorsqu'ils doivent dévaluer, ils laissent fluctuer et glisser leur monnaie. L'autre option consiste en la dévaluation graduelle programmée employée actuellement au Brésil, tandis que l'on recherche l'ajustement fiscal. Cependant, outre la non-garantie des résultats en raison de la fluctuation des taux de change internationaux, son coût est également très élevé puisque le financement extérieur intègre dans le taux d'intérêt facturé au pays le différentiel entre les deux taux au titre de prime de risque. Ainsi, deux primes sont appliquées sur les taux d'intérêt internationaux : outre le risque-Brasil, il y a le risque de la dévaluation. Les conséquences de cette seconde prime de risque sur l'économie interne en termes de récession et de concentration du revenu sont graves.

La solution évidente – la dévaluation abrupte par la fixation d'un taux d'intérêt plus faible, laissant fluctuer le change – implique des coûts moindres mais présente deux risques : le régime de l'inflation élevée peut réapparaître, tout comme une perte de crédit du pays et une défaillance ou une quasi-défaillance comme dans le cas du Mexique en 1994. Au Brésil, le premier risque était faible en raison de la vaste désindexation de l'économie. En revanche, le second est réel en raison des différences avec lesquels le système financier international traite les pays en développement et les pays développés. Ces derniers peuvent dévaluer sans risque de perte de crédit tandis que les autres ne le peuvent en aucun cas.

Le discours stylisé du système financier international (et national) envers les pays dont la monnaie est surévaluée est très curieux. Il contient une impossibilité logique. Le système dit : « Ne dévaluez pas, il n'est pas nécessaire de le faire : si vous le faites, cela cassera les règles du jeu et vous perdrez toute crédibilité. » Jusque-là, le discours de ces messieurs qui prétendent incarner la cristallisation de la raison économique universelle peut être logique, bien qu'il dépende d'une vérification d'un fait : l'inutilité de dévaluer. Pour rendre le discours apparemment logique, ils ajoutent : « Ou alors, si en dernier ressort il y avait une nécessité de dévaluer, attendez notre autorisation pour ne pas perdre votre crédibilité. » Dès lors, nous sommes en plein dans le royaume de l'impossibilité logique : jamais des créanciers « n'autoriseront » un pays à dévaluer parce que, à ce moment-là, ils accepteraient volontairement une

perte, même si auparavant ils ont gagné en se couvrant par la prime de risque sur la dévaluation. Les pays en développement ont une difficulté à percevoir la contradiction intrinsèque de ce raisonnement. Enfermés dans une politique de construction de la confiance, ils accordent au discours financier international une importance qu'il ne peut pas avoir.

La politique de construction de la confiance, que j'analyse dans cet ouvrage à partir de la politique du président Salinas au Mexique (1989-1994), consiste à satisfaire toutes les attentes de New York (le système financier) et de Washington (le gouvernement banquier et les entités multilatérales), même si elles vont à l'encontre des fondamentaux macroéconomiques. Paul Krugman (1998) appelle ce phénomène d'un nom presque identique : le jeu de la confiance (*confidence game*). Mais comment une telle contradiction est-elle possible dans un système financier qui se considère si rationnel ? Cela est possible parce que le système financier, préoccupé par ses crédits, privilégie la stabilité des prix et la stabilité du taux de change dans n'importe quelle circonstance. Ainsi, il n'est pas difficile de contrarier les principes économiques les plus élémentaires qui nous viennent de Keynes et qui sont exposés dans tous les bons manuels de macroéconomie : quand un pays entre en récession, « on baisse le taux d'intérêt » dit la théorie, « on l'augmente » dit le marché financier et le FMI ; quand un pays entre en déficit chronique des comptes courants, « on dévalue le change » dit la théorie, « on maintient le change fixe » disent les savants spéculateurs. Leur opinion pèse sur les pays en développement et le piège financier dont ils sont prisonniers ne fait que se renforcer.

## Réforme et crise au Brésil

Le gouvernement brésilien connaît ces éléments, mais il ne souhaitait pas se confronter au système financier et poursuivre la voie qu'il recommande. De cette manière, il comptait obtenir davantage de crédit international. D'énormes efforts ont été déployés pour faire face à la crise et échapper au piège financier. Les réformes occupèrent le centre du discours du gouvernement et des élites brésiliennes. Ces réformes étaient nécessaires, mais elles étaient difficiles à appliquer et les résultats n'apparaissaient qu'à moyen terme. Seule la réforme commerciale, réalisée dès la première moitié des années 1990, eut des effets immédiats. Cette réforme, réalisée avec courage et fermeté, a instauré un schéma international pour les prix des biens exposés à la concurrence internationale, ce qui a viabilisé le plan Real et provoqué une extraordinaire augmentation de la productivité dans le pays. Sur le plan des réformes encore, de grandes avancées ont été atteintes au niveau de la privatisation qui a touché l'industrie sidérurgique, la pétrochimie et plus récemment les transports ferroviaires, les télécommunications et une partie du secteur de la production et de la distribution d'énergie. Un grand processus de réforme de

l'Administration publique brésilienne, dans lequel j'ai été personnellement impliqué, a été commencé afin d'éliminer son aspect patrimonial et bureaucratique et aller dans la direction d'une administration publique gestionnaire, responsabilisée envers la société. L'amendement constitutionnel nécessaire a été approuvé par le Congrès national. D'autre part, la haute administration publique brésilienne adopta les principes gestionnaires du Plan directeur de la réforme de l'appareil de l'État (MARE, 1995)<sup>3</sup>. Des réformes structurelles ont aussi été commencées dans l'éducation et la santé. Pour l'éducation, la priorité a été donnée à l'enseignement de base (école élémentaire et alphabétisation des adultes). En ce qui concerne la santé, la décentralisation des prestations du Système unifié de santé (SUS)<sup>4</sup> a été viabilisée et les financements fédéraux destinés à la santé, y compris hospitaliers, sont devenus proportionnels à la population municipale résidente.

Par ailleurs, au niveau microéconomique des entreprises, les résultats ont été très bons. La stabilisation et les réformes réalisées, principalement l'ouverture commerciale, ont provoqué une augmentation de la productivité sans précédent. Au cours des années 1990, le taux de croissance moyen de la productivité de l'industrie brésilienne était de 5 % par an. Mais ni les réformes en cours, ni l'augmentation de la productivité n'ont été suffisantes pour que le Brésil résolve ses déséquilibres macroéconomiques et prenne le chemin du développement soutenu. Le secteur productif était en crise permanente au cours des années 1990. L'industrie souffrait en particulier des conséquences de l'ouverture commerciale et de la valorisation du change qui rendaient l'industrie plus vulnérable à la concurrence internationale. L'agriculture, plus endettée que l'industrie, a subi une forte décapitalisation lors de deux hausses importantes du taux d'intérêt qui ont lourdement pesé sur le stock de sa dette. À la suite du plan Real, le secteur commercial intérieur et celui des biens de consommation durables ont connu une extraordinaire croissance. La consommation a augmenté en raison de la hausse des salaires réels, favorisée par la fin du seigneurage, par la valorisation du change et les augmentations salariales nominales concédées aussitôt après le plan Real. Le secteur financier national, lui, a subi les conséquences négatives : la fin du seigneurage qui allait de pair avec l'inflation élevée et la défaillance croissante des débiteurs privés nationaux. Les banques qui ont souffert le plus furent celles qui étaient le plus impliquées dans des opérations de crédit aux entreprises privées brésiliennes et à l'agriculture par rapport aux opérations de crédit envers les entreprises multinationales et le secteur public.

3. L'adoption de la réforme gestionnaire par l'élite administrative brésilienne a été vérifiée dans diverses recherches rapportées dans Bresser-Pereira (1998). Ce livre, *Reforma do Estado para a Cidadania*, présente le cadre historique international et théorique de la réforme, la situation de l'Administration publique brésilienne avant la réforme et analyse les principales institutions introduites par la réforme.

4. La réforme du SUS, peu connue, a été consolidée dans la Norme opérationnelle de base n° 1996 de novembre 1998 du ministère de la Santé. Sur ce thème voir MARE (1998).

Les technologies utilisées par l'industrie dans le monde entier épargnent hautement le capital. C'est pourquoi le processus de « désindustrialisation », c'est-à-dire la diminution de l'industrie dans le produit intérieur brut (PIB) national, était prévisible dans la mesure où l'augmentation de la productivité industrielle est beaucoup plus élevée que l'augmentation de la productivité dans les services et dans l'Administration publique. Au Brésil, la désindustrialisation s'est combinée à une dénationalisation de l'industrie. Le taux d'intérêt élevé que le gouvernement fédéral était obligé de maintenir pour pouvoir renouveler les crédits en cours (*rollover*) découlait de la valorisation du change, du déficit public et, plus généralement, du manque de crédit international. Ce taux pénalisait les entreprises brésiliennes et facilitait leur achat par des entreprises multinationales qui avaient les moyens de se financer à un coût beaucoup plus faible. La dénationalisation qui, au début, ne toucha que l'industrie et le commerce des supermarchés a atteint plus récemment le secteur bancaire en raison des difficultés auxquelles plusieurs banques brésiliennes étaient confrontées à la suite des défaillances de leurs clients.

C'est cette crise macroéconomique que le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso a cherché à résoudre au cours de ces quatre dernières années, en particulier par le programme de réformes. Pourtant les résultats n'ont pas été satisfaisants, mis à part la confirmation de la stabilité des prix. Le taux de change a continué à être surévalué de près de 25 % malgré le programme de dévaluation du change. Par ailleurs, le déficit public, qui normalement aurait dû se réduire pour compenser la surévaluation du taux de change a augmenté. Le gouvernement Cardoso a hérité du gouvernement précédent d'un déficit de 5 % du PIB, provoqué principalement par les hausses salariales du second semestre 1994 en faveur des agents de l'État. Au cours des deux années suivantes, le gouvernement a développé un effort fiscal substantiel, mais malgré tout, l'année 1998 se termine avec un déficit d'environ 7 % à cause des intérêts élevés de la dette intérieure.

Ces déséquilibres rendent le pays vulnérable à la crise financière internationale qui s'est déclenchée en octobre 1997 avec la crise des pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est, suivie moins d'un an après par la défaillance de la Russie. À la suite de ces deux événements, le real a subi de fortes attaques spéculatives neutralisées – après la perte de 40 milliards de dollars de réserve des États-Unis – par l'élévation du taux d'intérêt et, dans le cas de la crise de fin 1998, par la définition d'un ambitieux programme d'ajustement fiscal qui reçut l'appui du gouvernement des États-Unis et du FMI avec lequel le pays signa un accord stipulant la réalisation d'un excédent primaire de 3,4 % en 1999.

En novembre 1998, les autorités monétaires refusèrent de réévaluer le real, bien que cette mesure eut reçu l'appui du FMI. Cependant, en janvier 1999, le président Fernando Henrique Cardoso, réélu pour quatre ans, conclut que la politique de dévaluation graduelle n'était plus viable et décida de dévaluer le real. Le groupe en faveur de cette mesure, et dont je faisais partie, avait enfin été

entendu. Depuis janvier 1995 nous affirmions qu'une dévaluation du real était nécessaire pour retrouver le chemin du développement et qu'une telle mesure, bien qu'elle puisse causer un traumatisme dans un premier temps, ne déboucherait pas sur le retour d'une inflation élevée puisque l'indexation formelle et informelle de l'économie avait été éliminée. L'inflation, même modérée, était inévitable, mais dès que le taux de change serait à nouveau stabilisé, les prix s'ajusteraient aux prix internationaux en raison de l'ouverture économique.

C'est exactement ce qui s'est passé. Après deux mois d'une hausse importante du taux de change et d'une menace d'augmentation des prix, le taux de change a retrouvé un niveau raisonnable et le taux d'inflation a commencé à chuter tandis que le crédit international était graduellement rétabli.

En conclusion, la crise économique brésilienne est chronique depuis 1979 et ses origines sont liées à l'État : crise fiscale, épuisement du modèle étatique et protectionniste d'intervention de l'État et dépassement de la forme bureaucratique et corporatiste d'administration. Cette crise est passée par plusieurs phases qui, en partie, se sont chevauchées. Tout d'abord, il y a eu une crise de la dette extérieure, d'insolvabilité internationale, à partir du moment où le système financier arrêta de renouveler les crédits en cours de la dette brésilienne. Ensuite, et de manière concomitante, il y a eu une crise d'inflation élevée entretenue par l'inertie inflationniste. Enfin, à partir de juillet 1994, lorsque le plan Real a finalement stabilisé l'économie brésilienne, la crise s'est transformée en crise de change en raison de la surévaluation du real.

Au cours de ces trois phases, la crise était caractérisée par de faibles taux de croissance économique généralement provoqués par des taux d'intérêt élevés en réponse à trois facteurs reliés : 1° la nécessité d'obtenir des prêts intérieurs pour financer le déficit public et des prêts internationaux pour couvrir le déficit en compte courant, 2° la croyance monétariste selon laquelle on contrôle l'inflation avec des taux d'intérêt élevés, bien que l'économie soit inanimée et 3° l'impératif de limiter le taux de croissance du PIB pour éviter un déficit en compte courant explosif. Ce dernier facteur était particulièrement pervers parce que ce taux de croissance était bien en deçà des restrictions imposées par l'offre des ressources de capital, de main-d'œuvre ou de technologie.

En 1994, le pays a stabilisé pratiquement sans coût son économie avec le plan Real. Il n'y a pas eu de récession ni de véritable ajustement fiscal. Le réajustement obtenu par le gouvernement Collor fut perdu à la fin du gouvernement Itamar Franco. Cependant, en raison du caractère essentiellement inertiel de l'inflation, il était possible de la stabiliser en utilisant simplement un mécanisme ingénieux de neutralisation de l'inertie (l'unité réelle de valeur, URV), alors que le déficit public augmentait. Toutefois, les déséquilibres des fondamentaux macroéconomiques se sont produits après la stabilisation, alors que le pays était prisonnier du piège financier des intérêts et du change. La valorisation du change a provoqué de nouveaux déséquilibres : à l'intérieur,

il y a eu l'élévation des taux d'intérêts, l'augmentation de la consommation, du déficit public et une croissance importante de la dette publique intérieure, qui passa de 155 milliards de reais<sup>5</sup> en 1994 à 355 milliards en juillet 1998 ; à l'extérieur, cela a limité les exportations et a favorisé les importations, provoquant l'augmentation du déficit en compte courant, et a augmenté l'endettement extérieur du pays, qui passa de 150 milliards de dollars des États-Unis en 1994 à 210 milliards en 1998. Pendant ce temps, le taux de croissance du PIB qui, après des années de stagnation, avait atteint 5,8 % en 1994 chuta pour atteindre 1 % en 1998 et être négatif en 1999.

La cause principale de la crise à partir de 1994 a été la surévaluation du taux de change qui limitait les exportations et l'investissement, favorisait l'importation et la consommation et rendait le pays dépendant de l'épargne étrangère pour laquelle le Brésil paie un prix extrêmement élevé – à l'exception du cas des investissements directs. Ce prix s'exprime par un taux d'intérêt exorbitant que le pays était obligé de maintenir pour éviter que le déficit commercial ne devienne explosif et n'effraie les créanciers du Brésil. Ceux-ci, dans le calcul du taux d'intérêt minimal qu'ils exigeaient, incluaient une prime de risque liée à une dévaluation subite, en raison de la surévaluation que la Banque centrale du Brésil reconnaissait officiellement, et la dévaluation graduelle de 7 % par an qui représentait cette reconnaissance. Ces deux composantes impliquaient un coût réel de près de 15 % par an, auquel il fallait aussi ajouter un « risque-Brazil » abusif que les créanciers incluaient également dans le calcul du taux d'intérêt.

Il est certain que le gouvernement tarda à dévaluer. Il tarda parce que la Banque centrale persistait dans une décision irrationnelle et arrogante de « défense du real » à n'importe quel prix. Il tarda aussi parce que cette proposition était, tout au moins jusqu'à la crise de la Russie, appuyée par les élites brésiliennes et internationales. À l'extérieur, les économistes du FMI et de la Banque mondiale affirmaient qu'il suffisait de procéder à l'ajustement fiscal et le problème de la surévaluation du change serait résolu ! Au Brésil, la majorité des économistes et des entrepreneurs, en particulier ceux du secteur financier, répétaient cette niaiserie transformée en savoir conventionnel, ignorant que cela ne pourrait avoir lieu qu'au prix inacceptable d'une récession ou d'une déflation. D'autres croyaient que la dévaluation graduelle résoudrait le problème, ignorant ou sous-estimant toujours les risques d'une possible crise internationale.

Au début de l'année 1999, le président Fernando Henrique Cardoso prit la décision de dévaluer. Il aurait pu continuer à retarder cette décision, mais il eut le courage de faire face aux risques de la crise, y compris celui d'une perte de popularité, parce qu'il était convaincu qu'il était nécessaire de changer le cours

5. *Reais* : pluriel de la monnaie brésilienne, le real. (N.d.T.)

de l'économie brésilienne, que le pays ne pouvait pas continuer à perdre ses réserves. En outre, le pays ne pouvait pas non plus continuer à dépendre de prêts internationaux à un coût extrêmement élevé pour financer un déficit en compte courant non viable à moyen terme. Enfin, il n'était pas possible de laisser un taux d'intérêt absurde continuer non seulement à empêcher tout investissement productif mais encore à déprécier les entreprises nationales – en réduisant leur valeur boursière que la surévaluation du real ne compensait pas – et rendant ainsi encore plus facile leur acquisition par des investisseurs étrangers.

La décision de changer le cours de l'économie brésilienne ayant été prise, le pays était confronté à une crise de transition. Pour la gérer, le gouvernement eut recours au FMI et décida que la priorité était que le pays retrouvât son crédit. Maintenant que la crise de transition semble dépassée, il est nécessaire, outre l'approfondissement de l'ajustement fiscal, de maintenir le taux d'intérêt à un niveau adéquat. Le pays était peut-être encore confronté à des turbulences provenant de l'extérieur. Lors de l'apogée de la crise provoquée par la dévaluation, par exemple, des économistes étrangers eurent l'audace de proposer au Brésil de «dollariser» son économie en adoptant un conseil monétaire (*currency board*) – ce qui aurait laissé un pays de la taille du Brésil sans aucune possibilité de mener une politique monétaire et de change. Ces turbulences, tout comme d'autres, seront pourtant dépassées. Les exportations brésiennes ont aussitôt augmenté, les importations sont déjà en chute libre, le déficit en compte courant pourra sous peu être financé par des investissements directs et des ressources seront dégagées permettant de réduire les engagements internationaux du pays. Avec ce nouveau cours de l'économie brésilienne, ce que toutes les nations développées savent très bien deviendra clair à nouveau pour le pays en dépit d'une certaine idéologie financière internationale qui persiste à le nier : le capital se constitue chez soi, c'est-à-dire que le développement du Brésil est un défi que les Brésiliens eux-mêmes peuvent relever en utilisant leur propre épargne.

La théorie politique discute depuis des siècles du pouvoir des gouvernants. Quelles sont ses bases ? Le pouvoir militaire, le pouvoir religieux, le contrôle de la terre, la possession du capital, le monopole de la connaissance technique et, quand enfin surgissent les démocraties, l'appui populaire. Cette discussion est très importante, mais elle ne considère pas, ou donne peu de pertinence aux restrictions, aux contraintes réelles, auxquelles font face les gouvernants et qui dans la pratique réduisent énormément leur pouvoir. Pour les pays démocratiques en développement, ces restrictions sont au nombre de quatre : le crédit international, la disposition des entrepreneurs à investir à l'intérieur, l'équilibre budgétaire et la popularité du gouvernement. Il est très difficile de leur prêter une attention équilibrée bien qu'elles soient implacables. Un gouvernement ne subira pas de restriction financière seulement s'il n'est pas endetté à l'extérieur et si ses comptes courants ne sont pas déséquilibrés. En cela, la croissance de la dette extérieure du Brésil est très grave, bien

qu'elle n'ait pas été explosive grâce aux investissements directs des multinationales. Mais elle a été suffisante pour que le pays soit victime de capitaux volatils. La réduction des investissements par les entrepreneurs dépend du taux d'intérêt et des prévisions en matière de profit, lesquels sont incompatibles avec la contrainte financière à court terme. La composante budgétaire est essentielle, mais elle est contradictoire avec la contrainte financière. Finalement, la question de la popularité ne peut pas être négligée en démocratie parce que c'est elle qui garantit la légitimité du gouvernement. Néanmoins, elle entre facilement en conflit avec toutes les autres contraintes. Dans certains cas, lorsque la préoccupation principale de la population est la stabilité des prix et non le chômage, il existe temporairement une compatibilité entre elle et la contrainte financière : maintenir les prix et le taux de change stables garantit l'appui de l'opinion publique.

En conclusion, le Brésil a déjà dépassé la crise aiguë de la dévaluation mais, en ce début 1999, le pays est face à de grands défis. Des décisions qui impliquent prudence et courage ont été prises. Le taux de change a été dévalué et un ajustement fiscal sévère est en cours. Mais il est nécessaire de ne pas se laisser distraire par les résultats favorables qui apparaissent. Il faut poursuivre fermement l'ajustement fiscal et garantir que la dévaluation de la monnaie ne soit pas seulement nominale mais réelle. Il faut, de manière plus générale, échapper au piège financier provoqué par l'endettement extérieur. La tentative de promouvoir la croissance économique par le recours à l'épargne extérieure est une irresponsabilité : les taux d'intérêt exigés sont extrêmement élevés afin de couvrir le risque de défaillance du pays – risque qui est toujours exagéré par les créanciers. Par ailleurs, cette stratégie met les pays en développement à la merci de capitaux volatils qui sortent du pays au moindre signe de difficulté.

Les contradictions qui, au moment où j'écris ces lignes, sont aiguës au Brésil sont des contradictions communes à la majorité des pays en développement, en particulier en Amérique latine. Dans cet ouvrage, j'analyse la crise des années 1980, les réformes et les impasses des années 1990. Je critique, sur le plan économique, la politique de développement fondée sur l'endettement extérieur : dans pratiquement tous les pays du monde, il existe une constante du processus de développement, le capital se constitue chez soi, et 95 % de l'épargne qui finance l'accumulation du capital provient du pays lui-même. Je critique, sur le plan politique, la vieille gauche, qui n'a pas compris que le monde a changé et qu'il n'est plus possible de se maintenir en dehors de la concurrence internationale, tout comme la nouvelle droite, qui prétend tout résoudre par la réduction de la taille de l'État. Entre ces options non viables, je cherche une voie alternative, sociale-démocrate moderne ou sociale-libérale, qui combine l'efficacité de l'allocation par le marché avec l'action d'un État reconstruit et rénové, expression de la volonté d'une société civile chaque fois plus démocratique ; un État qui compense et complète les

forces du marché, qui procure des rythmes de développement plus élevés et plus sûrs et une redistribution du revenu plus juste ou, comme il serait peut-être plus approprié de le dire en ce qui concerne le Brésil, moins injuste. Cette alternative de centre-gauche moderne est possible, elle est en réalité la seule viable à long terme dans le cadre de la démocratie, une démocratie en devenir et qui est imparfaite, mais qui est venue pour durer.

*Luiz Carlos Bresser-Pereira,  
12 avril 1999*

## Introduction

### À la recherche d'une nouvelle interprétation

Il va être principalement question, dans ce livre, du Brésil, mais comme la crise des années 1980 fut essentiellement une crise continentale, il m'a paru nécessaire de prendre en considération les économies de plusieurs autres pays latino-américains, comme le Mexique et l'Argentine. C'est la raison pour laquelle j'ai choisi d'indiquer en sous-titre : « Pour une nouvelle interprétation de l'Amérique latine. »

Chaque interprétation de la crise latino-américaine propose une stratégie de développement particulière, laquelle ne peut être mise en œuvre que si une coalition de classes est en mesure de sceller un pacte politique informel pour la soutenir. Pour ma part, je débiterai par une interprétation de la crise latino-américaine en terme de « crise de l'État » et proposerai, comme réponse adéquate à sa résolution, une stratégie orientée vers le marché, mais en même temps pragmatique et sociale-démocrate ou, pour être plus précis, sociale-libérale.

En effet, mon présupposé de départ est que les réformes orientées vers le marché, actuellement appliquées en Amérique latine, ne sont pas néolibérales mais sociales-libérales<sup>1</sup>. Le XIX<sup>e</sup> siècle a connu l'État libéral, sorte d'État minimum pratiquement absent du domaine social, dont la fonction était de garantir la propriété et les contrats, laissant tout le reste au marché. Durant le XX<sup>e</sup> siècle, entre la fin de la Première Guerre mondiale et la chute du mur de Berlin, est apparu l'État social, ou social-bureaucratique, qui incluait parmi ses fonctions l'infrastructure et le domaine social qu'il prit en charge directement par l'intermédiaire de professeurs-fonctionnaires, médecins-fonctionnaires et travailleurs sociaux-fonctionnaires. Avec la crise de ce type

1. L'idée du social-libéralisme prend son origine dans Carlo Rosselli (1924, 1930) et a en Norberto Bobbio (1984, 1990, 1993) son principal théoricien. Carlo Rosselli, scientifique et philosophe politique socialiste, travailla dans les années 1920 avec Piero Gobetti et Aldo Salvemini. Au Brésil, José Guilherme Merquior (1991) écrit sur le social-libéralisme. Ma proposition d'appeler État social-libéral le nouvel État qui émerge et de proposer une approche sociale-libérale de la crise de l'État fut inspirée par ces trois auteurs : Rosselli, Bobbio et Merquior. L'ordre dans lequel ces deux mots sont utilisés comporte une connotation idéologique : utiliser « social » en premier représente une inclination en faveur des positions du centre gauche, le mettre en second une inclination en faveur d'une perspective de centre droit.

d'État, à partir des années 1970 et principalement durant les années 1980, un nouvel État commence à surgir : l'État social-libéral. Il est dit « social » parce qu'il maintient ses responsabilités dans le domaine social, mais est libéral parce qu'il mise sur le marché et passe des contrats pour la réalisation des services sociaux d'éducation, de santé, de culture et de recherche scientifique avec des organisations publiques non étatiques que l'État finance à fonds perdus sur des ressources publiques<sup>2</sup>.

L'orientation vers le marché reste une priorité, mais l'objectif n'est pas d'atteindre l'État minimum, mais plutôt de reconstruire l'État en lui restituant la capacité de gouverner et en instaurant une concurrence entre prestataires de services publics, afin d'éviter la constitution d'un monopole sur les ressources destinées à la réalisation de ces services. En outre, indépendamment d'être orientées vers le marché afin de regagner une compétitivité interne et externe, les réformes devront considérer soigneusement l'intérêt national des pays. Le vieux nationalisme – le nationalisme qui était attelé à la stratégie de substitution des importations – a perdu de son importance en Amérique latine, mais une nouvelle forme de nationalisme, dans lequel l'intérêt national est défendu au cas par cas, demeure selon nous des plus pertinentes. Au Brésil, par exemple, la mise en œuvre des réformes économiques a été d'autant plus longue qu'elles étaient solidement orientées non seulement vers le marché mais aussi vers les intérêts du pays. Les réformes n'étaient pas particulièrement préoccupées par l'obtention d'une crédibilité auprès de Washington et de New York, mais en revanche elles se préoccupaient de la protection des intérêts nationaux et de la sauvegarde des fondamentaux macroéconomiques.

## Une interprétation globale

Bien que ce livre traite en particulier du Brésil et de l'Amérique latine, je propose dans cette introduction d'étendre son interprétation à l'Europe orientale et, en prenant quelques précautions, à la majorité des pays développés. Les années 1980 ont été une période de crise pour l'Amérique latine et l'Europe orientale. Bien que dans les pays développés la crise fût moins violente, ils connaissent depuis le début des années 1970 une chute effective des taux de croissance, en même temps que le chômage se transformait pour eux en un problème majeur. Entre les années 1970 et 1990, la croissance fut deux fois

2. Dans cette perspective, l'État néolibéral disparaît, lequel est en fait une utopie de la droite que la gauche archaïque latino-américaine a considéré comme la forme de capitalisme à éliminer. Le néolibéralisme est une critique parfois brillante du capitalisme social et une proposition peu, ou pas du tout, réaliste de réduire l'État au minimum, revenant ainsi à l'État libéral que certains intellectuels illustres, principalement d'origine nord-américaine, ont développé au cours des trente dernières années. Dans la pratique, ce que nous observons c'est la transition de l'État social, doté d'une forte composante bureaucratique, vers l'État social-libéral.

moins élevée que durant les années 1950 et 1970. Le Brésil et l'Argentine commencent seulement à sortir de la crise, mais ils sont loin de reprendre un processus de croissance durable. En Europe orientale la transition de l'étatisme au capitalisme est extrêmement ardue. Bien qu'une récupération ait déjà lieu, dans la majorité des pays le revenu par tête est toujours inférieur de 25 % à sa valeur de 1989.

Pour résumer, alors que la crise des années 1930 était une crise keynésienne, définie par une insuffisance chronique de la demande, la crise des années 1980 et 1990 est, selon mon hypothèse, une crise de l'État : crise fiscale, crise du mode d'intervention de l'État social, crise de la forme bureaucratique et inefficacité dans l'administration d'un État devenu trop tentaculaire pour être géré selon les termes de la « domination rationnelle-légale » analysée par Weber.

L'effondrement du communisme fut l'apogée d'une longue crise qui débuta au cours des années 1970. Nombreux sont ceux qui pensent que ce fut le triomphe du capitalisme, mais, en réalité, ce fut seulement l'échec d'une forme radicale d'intervention de l'État face à un capitalisme lui-même en crise. Le premier choc pétrolier fut le point d'inflexion pour l'économie mondiale, mais l'on pouvait déjà avant cet événement relever des signaux exprimant des difficultés économiques comme, par exemple, la suspension de la convertibilité en or du dollar. Dès lors, le taux de croissance des pays développés baissa, en même temps qu'émergeait une nouvelle vague conservatrice. Les États-Unis perdirent leur hégémonie sur l'économie mondiale. Leur taux de croissance fut tout à fait insatisfaisant, le taux de croissance des salaires stagna, le revenu se concentra encore plus et le nombre de personnes vivant en dessous du seuil de la pauvreté continua d'augmenter.

En outre, les États-Unis ont maintenu leur idéologie militaire et leur hégémonie idéologique. Les principales universités américaines constituent encore d'exceptionnels centres d'excellence. Elles sont – conjointement avec un nombre d'autres industries toujours plus décroissant – une industrie exportatrice qui attire des étudiants du monde entier. Elles restent une force dominante dans les domaines scientifique et idéologique : elles ont élaboré des concepts et des modèles économiques et politiques qui auraient servi de base à la vague néoconservatrice et néolibérale qui a sévi aux États-Unis et a gagné ensuite le reste du monde. Cette vague, qui aux États-Unis était représentée par la macroéconomie monétariste de Friedman, par l'école des anticipations rationnelles et par l'école des choix publics ou des choix rationnels, était, d'une part, une réponse à la réduction de la croissance des économies développées depuis les années 1970 et, de l'autre, à la crise de l'État qui était à son origine. Par ailleurs, la crise signalait l'échec des politiques économiques keynésiennes à assurer le plein emploi, la stabilité des prix et la croissance.

Dans les pays développés, ce nouveau conservatisme, moderne, intellectuellement sophistiqué, pessimiste par rapport au genre humain, s'est matérialisé dans le cadre de l'interprétation néolibérale. Le néolibéralisme est une

forme radicale et utopique du libéralisme économique classique. En même temps qu'il radicalisait le vieux libéralisme bourgeois, proposant la domination absolue du marché et l'objectif correspondant de l'État minimum (qui garantit seulement la propriété et les contrats), le néolibéralisme s'engageait dans la modernité grâce au développement technologique rapide et par la globalisation de l'économie, en se distinguant, ainsi, du vieux conservatisme relégué dans le passé.

Le néolibéralisme a surgi aux États-Unis et en Europe quand, à partir des années 1970, les politiques keynésiennes se trouvèrent incapables de contrôler l'économie : lorsque l'inflation s'accéléra, le chômage augmenta et le taux de croissance baissa. En Amérique latine, la même crise économique s'installa dix ans plus tard, durant les années 1980, mais d'une manière plus aiguë. Sa contrepartie idéologique fut le « consensus de Washington » – devenu dominant dans la région seulement à la fin des années 1980 – consensus qui formellement se limitait à affirmer la nécessité de la libéralisation commerciale, de la privatisation et de l'ajustement fiscal, mais qui en réalité impliquait un virage conservateur brutal.

Les réformes économiques proposées par le credo néolibéral furent radicales et irréalistes. Mais il n'y a aucun doute qu'il était nécessaire de procéder à des réformes orientées vers le marché. Après plusieurs années d'expansion, l'État s'était désarticulé, la crise fiscale avait paralysé sa capacité de gouverner, les économies étaient clairement surprotégées et surréglementées. Une synthèse pragmatique et sociale-démocrate, ou sociale-libérale, entre les anciennes stratégies de développement et la critique néolibérale devenait nécessaire.

Actuellement ces réformes sont en cours en Amérique latine, à savoir l'ajustement fiscal, la libéralisation commerciale, la privatisation, la déréglementation – toutes des réformes de l'État – ainsi qu'une restructuration des entreprises. Certaines de ces réformes ont été bien conçues : outre l'orientation vers le marché, elles sont aussi orientées vers l'Amérique latine. D'autres visèrent seulement à instaurer une stratégie de la confiance (*confidence building*), comme ce fut le cas du Mexique de Salinas. D'une manière générale, depuis les années 1990, après des réformes économiques substantielles qui ont réduit l'appareil d'État et déréglementé l'économie, les pays latino-américains reprennent graduellement le chemin de la croissance.

La cause de la crise fut une croissance excessive et désarticulée de l'État : de l'État développeur dans le tiers-monde, de l'État communiste dans le deuxième monde et de l'État-providence dans le premier monde<sup>3</sup>. Les potentialités du marché dans l'allocation des ressources et dans la coordination de l'économie ont été sous-évaluées de manière erronée. Tentaculaire, l'État était devenu apparemment très fort, mais, de fait, il était chaque fois plus

3. En Amérique latine, l'expression « premier monde » renvoie à l'ensemble des pays développés à économie de marché et l'expression « deuxième monde » désigne les pays du monde socialiste. (N.d.T.)

faible, inefficace et impuissant. Dominé par l'indiscipline fiscale, il était devenu la victime de groupes d'intérêt particuliers, engagés dans des pratiques de privatisation ou dans la recherche de rentes (*rent seeking*).

La critique néolibérale affirme que la solution de cette crise consiste en une réduction de la taille de l'État. Une telle mesure aurait pour conséquence non seulement de détruire l'État communiste mais aussi l'État développeur et jusqu'à l'État-providence lui-même. Dans ce cas, l'État ne devrait assumer aucune fonction économique, sauf à garantir les droits de propriété et la monnaie nationale. Selon la « rhétorique de la réaction », que Hirschman (1991) a si bien dénoncée, même les fonctions sociales de l'État devraient être éliminées ou réduites, en raison de leurs « effets pervers ». Des défaillances du marché peuvent exister, mais pires sont celles du gouvernement.

## De la dépendance à la crise de l'État

Ma réaction personnelle à la vague néoconservatrice a toujours été critique, quoique respectueuse. Il était clair pour moi que le nouveau conservatisme réalisait une critique utile des problèmes auxquels était confronté le monde, en particulier les distorsions dont l'État était la proie, mais en raison de son idéologie, de son dogmatisme et de son manque de pragmatisme, il offrait des solutions partiales sinon équivoques. Le marché est certainement un mécanisme merveilleux. Je n'ai pas de réserve en ce qui concerne l'idée que toutes les réformes économiques doivent être orientées vers le marché. Je dirai même qu'elles devraient avoir une préférence en sa faveur (*market biased*). Ce que je souhaite dire par là c'est que nous devons toujours partir du pré-supposé que le marché a un rôle positif dans la coordination de l'économie. Mais les réformes ne devraient pas être aveuglément orientées dans sa direction, ni se transformer en simple stratégie pour instaurer la confiance dans le pays. Elles ne devraient pas transformer le marché en une sorte de mythe, puisqu'il n'est qu'une institution créée par la société et régulée par l'État. Elles ne devraient pas non plus affirmer que la construction de la confiance est bonne en soi. L'obtention de la confiance ou de la crédibilité à Washington ou à New York peut, à court terme, stimuler l'investissement dans le pays. Mais, ni les bureaucrates et politiciens de Washington, ni les opérateurs financiers de New York ne peuvent être considérés comme les dépositaires de la « rationalité économique universelle » et encore moins comme des personnes préoccupées par les intérêts nationaux des pays latino-américains. En réalité, une stratégie de construction de la crédibilité peut très bien se faire aux dépens des intérêts nationaux et des fondamentaux macroéconomiques, comme nous l'avons observé au Mexique.

En réalité c'est selon nous une erreur d'identifier l'orientation en faveur du marché avec la coordination par le marché. Toutes les économies, pour

qu'elles soient efficaces, doivent être orientées vers le marché. Une économie orientée vers le marché est une économie fortement compétitive au plan intérieur et international. Même à l'intérieur des entreprises, la compétitivité est un principe de base de gestion et de motivation. Cependant, la coordination de l'économie n'est pas simplement effectuée par la compétition, elle est aussi le résultat de la coopération. Or, pour avoir une coopération aux niveaux national et international, les sociétés ont besoin de compter sur le rôle coordinateur additionnel joué par l'État. Dans tout système économique, il n'y a pas simplement un mais deux principes ou mécanismes de coordination : le marché et l'État. Les systèmes économiques qui réussissent sont normalement ceux qui combinent, de manière équilibrée et dynamique, la participation de l'État et du marché dans la coordination de l'économie. Certains pays européens sociaux-démocrates, ainsi que le Japon et les pays de l'Est asiatique sont en cela de bons exemples.

Partant de ces observations assez générales, j'ai abouti à un ensemble d'idées que j'appelle « l'interprétation de la crise de l'État », qui peut, en fin de compte, représenter un troisième paradigme d'interprétation de l'Amérique latine.

J'ai été formé dans le contexte du premier paradigme : l'interprétation structuraliste et nationale-bourgeoise de l'Amérique latine qui a surgi à partir des idées de Prebisch (1949). Après la crise des années 1960, j'ai participé activement à la formulation du deuxième paradigme pour l'interprétation de cette région : la nouvelle théorie de la dépendance dont Cardoso F. H. et Faletto (1969) ont fourni la formulation la plus achevée. Ces deux interprétations peuvent être regroupées selon une dénomination plus générique : l'interprétation nationale-volontariste du développement<sup>4</sup>, résultat du structuralisme latino-américain et du keynésianisme qui, l'un et l'autre, sont vaguement liés aux traditions marxiste et wébérienne.

L'interprétation nationale-volontariste du développement fut néanmoins bientôt victime de toutes sortes de populismes. On pensait que la théorie de Keynes était favorable à des déficits budgétaires chroniques. L'argument de l'industrie naissante utilisé en faveur du protectionnisme se transforma en une base pour le protectionnisme permanent. Des intérêts bureaucratiques ont été confondus avec ceux des travailleurs et de la gauche. Depuis les années 1960, cette interprétation a eu des difficultés croissantes à proposer des politiques économiques sensées pour la région. Dans le même temps, sa stratégie d'industrialisation – la substitution des importations – donnait des preuves de son épuisement. Au début des années 1980, quand la crise de la dette extérieure a éclaté et que l'inflation a explosé en Amérique latine, les questions macroéconomiques de court terme, en particulier celles en relation avec l'inflation et les déséquilibres de la balance des paiements, m'intéressaient

4. L'expression portugaise utilisée par l'auteur est *nacional-desenvolvimentista*. (N.d.T.)

de plus en plus. À cette époque, je commençais ma propre transition personnelle du structuralisme, principalement attaché aux stratégies de développement de long terme, à une approche néostructuraliste, plus tournée vers le court terme dans laquelle la rareté, l'efficacité de l'allocation des ressources, l'épargne publique et l'équilibre budgétaire sont au centre des préoccupations.

En outre, l'approche néolibérale, quoique exacte quand elle proposait des réformes de l'État orientées vers le marché et défendait la discipline fiscale, s'est révélée dogmatique, manquant de pragmatisme et de caractère opérationnel. Ainsi, une autre orientation s'impose, qui représente une synthèse entre le vieux volontarisme en matière de développement et le nouveau néolibéralisme. En termes théoriques plus généraux, le néostructuralisme peut constituer une solution de remplacement. Je propose que « l'interprétation de la crise de l'État », que je discute ici et que j'utilise dans la plupart des chapitres de ce livre, corresponde à une nouvelle interprétation valable pour la région. Je propose donc que cette interprétation corresponde à une stratégie de réformes orientées vers le marché mais aussi orientées vers les intérêts du Brésil et de l'Amérique latine. Je propose qu'elle soit une approche sociale-démocrate, ou sociale-libérale, de la crise de l'État qui permette de la surmonter. Ainsi cet ouvrage, au-delà de l'analyse de la crise et des réformes brésiliennes propose une nouvelle interprétation et de nouvelles stratégies de développement pour l'Amérique latine<sup>5</sup>.

## L'interprétation

L'interprétation de la crise de l'État est une tentative de synthèse entre les anciens paradigmes, qui attribuaient un rôle décisif à l'État, et le paradigme néolibéral. Elle considère que la crise des États possède trois aspects : une crise fiscale, une crise du mode d'intervention et une crise de la forme bureaucratique de l'administration de l'État. La crise fiscale se caractérise soit par la perte du crédit public, soit par l'existence d'une épargne publique négative ou encore par une dette publique élevée qui, combinée aux taux d'inflation élevés, au déficit public chronique, aux taux d'intérêts intérieurs élevés et au taux de

5. Cette vision ne doit pas être confondue avec « le passage d'une approche du développement introverti vers un développement endogène » proposé par Sunkel et Ramos (1993, p. 24). Ils s'opposent à la fois à la stratégie introvertie du structuralisme et à la stratégie extravertie en ce moment dominante, proposant une solution intermédiaire que Sunkel (1993, p. 46) définit comme fondée sur « une impulsion créatrice initiale qui fait apparaître des industries comme la métallurgie et la sidérurgie, celles des équipements électriques et de l'ingénierie, de la chimie de base et de la pétrochimie et les infrastructures énergétiques, de transport et de communication... ». Le développement provient toujours de l'intérieur, mais actuellement une stratégie de développement doit nécessairement être tournée vers les exportations, c'est-à-dire être compétitive au niveau international. L'ancienne préoccupation en matière d'infrastructure est encore valable, mais avec la réserve que l'industrie lourde ne reçoive plus la même attention que lui attribuait le développement national-volontariste.

croissance déclinant, rend explosives les anticipations de la croissance de la dette publique. La crise du mode d'intervention est définie par l'épuisement des formes protectionnistes d'intervention, par la multiplication des subventions et par la régulation excessive en une économie où le comportement de rentier devient prédominant. La crise de la forme bureaucratique de l'Administration se caractérise par la rigidité et l'inefficacité du service public.

Selon cette interprétation, la crise de l'État est la cause essentielle de la crise économique des pays du tiers-monde et de l'Est européen. Elle est également responsable de la chute des taux de croissance des pays développés à partir des années 1970. Les pays qui ont été capables de vaincre la crise furent surtout ceux qui préservèrent leur solvabilité fiscale (Japon, Allemagne, Corée, Colombie) ou qui l'ont regagnée (Chili). Le choix de cette variable pour expliquer la crise est crucial, car il sous-entend que les autres causes sont soit secondaires soit complémentaires. La cause essentielle de la crise n'est pas à rechercher dans le progrès technologique excessivement intensif en capital (ou épargnant du capital) ni dans la détérioration des relations capital-travail fondées sur les techniques tayloristes. Ces deux causes, en particulier la dernière, peuvent aider à expliquer la crise mais elles ne fournissent pas l'explication essentielle. L'insuffisance chronique de la demande, présentée avec raison par Keynes comme l'explication de la crise des années 1930, ne s'applique certainement pas à la crise actuelle. L'effondrement du consensus keynésien durant les années 1970, que les économistes attribuent en général aux défaillances de la courbe de Phillips à expliquer la stagflation, fut en réalité causé par le fait que la manipulation de la demande agrégée cessa d'être une réponse suffisante aux problèmes économiques dans des économies où l'État avait pris une place de plus en plus importante et était confronté à de sérieux problèmes financiers.

L'interprétation de la crise de l'État et la stratégie sociale-démocrate correspondante ont emprunté au paradigme néolibéral son orientation en faveur du marché et la croyance que les fonctions de l'État étaient sévèrement désarticulées. Elle affirme, cependant, que si la cause essentielle de la crise économique est la crise de l'État, ceci signifie que ce dernier joue un rôle économique important. Si d'autres explications étaient adoptées, si la crise, par exemple, était associée à la crise de la demande, d'autres conséquences en découleraient nécessairement. Mais si l'on accepte que la crise de l'État en est la raison principale, alors nous n'avons pas d'autre possibilité que d'admettre que la première et la plus importante tâche est de reconstruire ou de réformer l'État, de regagner sa solvabilité, de réformer son administration, de redéfinir son mode d'intervention dans l'économie de telle manière que la capacité de gouverner – légitimité, capacité financière et administrative – soit restaurée. Ainsi seulement État et marché seront complémentaires, pouvant conjointement assurer des taux d'épargne et d'investissement adéquats, une allocation efficace des ressources et une distribution plus juste du revenu.

En outre, si l'État, en crise depuis les années 1970, fut l'État social et si l'une des causes principales de cette crise fut la stratégie bureaucratique adoptée, à savoir l'exécution directe des services sociaux d'éducation, de santé et d'assistance sociale par des fonctionnaires publics ayant le monopole de ces services de la même manière qu'un militaire possède le monopole de la défense du pays, ou un juge le monopole d'exercer la justice, il devenait clair alors qu'il était nécessaire d'en finir avec l'exclusivité de l'État sur ces services : le marché y exercerait le pouvoir à la place de l'État qui, en même temps, continuerait à les subventionner fortement. L'État social-libéral répond exactement à cette situation : la responsabilité de l'État étant de maintenir les droits essentiels de santé et d'éducation de la population, droits de plus en plus exécutés par l'intermédiaire d'organisations concurrentielles publiques non étatiques. Cet État est une sorte de synthèse, ou de compromis, entre les droits individuels assurés par l'État mais viabilisés par le marché et les droits sociaux assurés par l'État et viabilisés, initialement, par l'État lui-même mais qui, à la fin de ce siècle, le sont de plus en plus par les organisations publiques non étatiques. C'est un État social-libéral parce qu'il est engagé dans la défense et la mise en œuvre des droits sociaux définis durant le XIX<sup>e</sup> siècle, mais il est aussi libéral parce qu'il croit au marché, s'intègre dans le processus de globalisation en cours par lequel la concurrence internationale gagne une amplitude et une intensité nouvelles et parce qu'il est le résultat de réformes orientées en faveur du marché.

Historiquement, le rôle économique de l'État se transforme sans cesse mais, de tout temps, il est essentiel. Indépendamment de garantir les droits de propriété et les contrats, et de couvrir les défaillances du marché, l'État joue un rôle dans la promotion du développement économique par l'intermédiaire d'une politique économique qui assure à la fois la stabilité des prix et de la balance des paiements et d'une politique commerciale et industrielle qui instaure les conditions d'une compétitivité de l'économie nationale sur le plan international. L'État a également un rôle particulièrement important en ce qui concerne la sauvegarde de l'égalité des opportunités et la garantie d'une distribution raisonnable du revenu. Une condition essentielle pour le plein exercice de ces rôles réside, néanmoins, dans la restauration des finances publiques : c'est-à-dire faire en sorte que l'épargne publique devienne à nouveau positive, afin de pouvoir financer les investissements publics en matière d'infrastructure, les politiques industrielles et technologiques, la réalisation de nouvelles dépenses dans les domaines du bien-être social et de la protection de l'environnement. Un État qui est défaillant, qui ne dispose pas d'une épargne publique, qui est chroniquement victime du déficit public est un État impuissant. Il peut être grand, mais il est certainement malade. Dans les cas extrêmes, quand la dette publique devient explosive et que l'hyperinflation est éminente, les gouvernants deviennent incapables de gouverner. Les politiques publiques deviennent alors endogènes puisque le gouvernement ne dispose pas des ressources fiscales nécessaires à leur formulation et à leur implantation.

Selon l'interprétation de la crise de l'État, l'objectif est d'obtenir un État social-libéral plus petit mais plus fort et flexible, un État qui ressemble plus à un tigre jeune et vif plutôt qu'à un éléphant vieux et bouffi. Un État fort et une société civile forte – ou une société civile harmonieuse dans laquelle cette intégration se révèle par une interaction complexe d'entités de la société civile de tous les types (Putnam, 1993) – forment un État-nation ou un pays fort capable de se confronter aux défis de la globalisation. Seul un État de cette nature pourra faire face à la menace, d'un côté, de la perte d'autonomie dans la conduite de sa politique économique et, de l'autre, de l'augmentation des inégalités que le processus de globalisation en cours représente. Des réformes économiques orientées vers le marché, la privatisation, la déréglementation, la libéralisation commerciale, ainsi que la discipline fiscale et les politiques monétaires restrictives sont des manières de réformer et de renforcer l'État, d'augmenter sa capacité de gouverner et non de l'affaiblir. En outre, les réformes politiques qui rendent le gouvernement plus responsable (*accountable*) devant les citoyens, qui augmentent la capacité de l'État à gouverner, rapprochant le gouvernement de la société civile, sont des réformes essentielles pour le renforcement de la société civile, seul garant d'un pays fort et d'une société mondiale chaque fois plus globalisée.

## Les origines

Pour que l'on puisse comprendre cette interprétation et ses origines, un petit récit peut être utile. Au milieu des années 1980, il devint clair pour moi que l'interprétation fondée sur l'idée de la dépendance n'offrait plus une explication convaincante de la crise en Amérique latine. Elle n'était plus non plus une source d'inspiration pour des politiques économiques capables de résoudre cette crise. L'État brésilien devint, au cours des décennies, fort et puissant, finançant et subventionnant le secteur privé. Mais, en 1983, aussitôt après l'éclosion de la crise de la dette latino-américaine, j'ai perçu pour la première fois que l'État s'était appauvri, qu'il allait à la faillite, en même temps que le secteur privé était devenu riche et pouvait financer l'État.

Au début des années 1980, Yoshiaki Nakano<sup>6</sup> et moi avons analysé les taux d'inflation élevés et chroniques existants au Brésil. Nous participions alors à la formulation de la théorie inertielle de l'inflation (1983) qui, lorsqu'on traite d'une inflation élevée comme c'est le cas au Brésil, constitue une théorie de remplacement non seulement du monétarisme mais aussi du keynésianisme. Keynes est l'économiste le plus important et le plus créatif de notre

6. J'ai une dette envers de nombreux amis, mais j'aimerais tout particulièrement citer les économistes Jeffrey Sachs, Roberto Frenkel, Rogério Werneck et Yoshiaki Nakano (avec qui j'ai écrit les chapitres 7 et 13 de ce livre), ainsi que les politologues Adam Przeworski et José Maria Maravall.

siècle, mais ses idées sur l'inflation n'aident pas à expliquer l'inflation inertielle, de même qu'elles sont incapables d'expliquer la stagflation.

Toutefois, au-delà de la vision macroéconomique présente dans la théorie de l'inflation inertielle, nous avons besoin d'explications plus structurées ou microéconomiques pour la crise brésilienne et latino-américaine dont l'un des symptômes était l'inflation inertielle. La réponse commença à surgir au milieu des années 1980 quand j'ai lu les travaux stimulants de Rogério Werneck (1983, 1985, 1986) sur l'État et les entreprises étatiques. Ces travaux suggéraient déjà l'existence d'une crise fiscale, sans pour autant faire le rapprochement avec la crise économique plus vaste que le Brésil traversait. Quand je fus invité à participer à une conférence sur l'Amérique latine organisée à l'université de Cambridge, j'ai écrit mon premier texte sur la crise de l'État (1987). Le chapitre 4 de ce livre est basé sur ce texte.

Je l'ai présenté à Cambridge en avril 1987. Trois semaines plus tard, je fus convié à assumer la charge de ministre des Finances. La longue crise économique, présente depuis le début des années 1980, fut aggravée à ce moment-là par une crise économique et financière aiguë, dont l'origine était l'effondrement du plan Cruzado. Immédiatement après ma prise de fonction, j'ai sollicité mon équipe pour qu'elle formule un plan macroéconomique solide en prenant pour paramètre mon texte présenté à Cambridge. Mes adjoints firent un travail extraordinaire. Le plan de contrôle macroéconomique fut probablement la première évaluation systématique de la crise fiscale brésilienne. En outre, au niveau structurel ou microéconomique, je tenais pour évident que la stratégie de substitution des importations – c'est-à-dire le mode d'intervention de l'État – avait perdu sa capacité de fonctionnement, rendant urgent la privatisation et, en particulier, la libéralisation commerciale. Certains de mes conseillers, en particulier Yoshiaki Nakano et José Tavares, ainsi que Juan Sorrouille, à cette époque ministre de l'Économie en Argentine, et quelques économistes de la Banque mondiale m'aiderent à arriver à cette conclusion. Deux mois plus tard, je fis mon premier voyage aux États-Unis comme ministre des Finances, j'ai rencontré Jeffrey Sachs et lu son texte sur les réformes commerciales en Amérique latine et sur la crise de la dette (1987). Jeffrey Sachs m'a montré que la crise de la dette était une crise essentiellement fiscale. Ceci me rappela le livre extraordinaire de James O'Connor, *The Fiscal Crisis of the State* (1973).

À ce moment-là, j'étais déjà en condition pour réunir ces idées et compléter ma propre évaluation sur la crise brésilienne. Mais le pays n'était pas encore mûr pour cela. À cette époque prédominait encore la vision populiste de l'État et de l'économie parmi les politiciens brésiliens, rendant impossible la mise en œuvre de politiques économiques qui visent une discipline fiscale et des réformes orientées vers le marché. J'ai renoncé à la charge de ministre des Finances en décembre 1987. Après mon retour à la vie universitaire, j'ai développé davantage mes idées sur le Brésil et l'Amérique latine,

afin d'arriver à une forme cohérente de l'interprétation de la crise de l'État. J'ai écrit plusieurs essais, participé à de nombreuses conférences nationales et internationales, discuté avec beaucoup de gens, suivi les nouvelles idées qui surgissaient. Le résultat en est ce livre.

Pour développer l'interprétation de la crise de l'État, ma participation au projet *East-South System Transformations* dirigé par Adam Przeworski (1990) fut capitale. Afin d'élargir le projet, j'ai écrit avec Adam Przeworski et José Maria Maravall un livre, *Economic Reforms in New Democracies* (1993), où je fus capable pour la première fois de donner une forme solide à cette interprétation. Initialement, je l'ai appelée « interprétation de la crise de l'État ». Mais, ensuite, je me suis rendu compte que la crise était plus vaste, qu'elle était une crise globale de l'État. Ce n'était pas simplement une crise fiscale, mais aussi une crise du mode d'intervention et de la forme d'administration. Bien que « l'interprétation de la crise de l'État » soit une bonne appellation pour une interprétation de la crise, elle n'indique pas quelles seraient les politiques appropriées pour la résoudre. Ainsi, j'ai réfléchi à d'autres noms pour la stratégie de développement correspondante. Ce pourrait être une stratégie ou une approche « pragmatique » en raison de son rejet de toute forme d'orthodoxie et de dogmatisme et de la mise en relief de la politique industrielle, dans la ligne de la stratégie de développement de l'Est asiatique. Ce pourrait être aussi une stratégie sociale-démocrate en raison de la mise en relief de l'État et des politiques sociales, comme elles sont appliquées en Europe. Finalement, elle pourrait être appelée approche ou stratégie « sociale-libérale » dans la mesure où elle combine une intervention limitée de l'État sur le plan économique et une ferme présence dans le domaine social avec la foi dans le marché et la mise en œuvre de réformes orientées vers le marché.

# I

## LES INTERPRÉTATIONS

Une crise économique aiguë frappa l'Amérique latine durant les années 1980. Le revenu par habitant diminua alors de près de 10 %. Après de sérieux efforts pour stabiliser leurs économies, promouvoir des ajustements fiscaux et adopter des réformes orientées vers le marché, ces pays ont, dans les années 1990, timidement repris le chemin de la croissance bien que les problèmes qui avaient provoqué la crise soient loin d'avoir été résolus. En 1994, le revenu de la région<sup>1</sup> dans son ensemble a augmenté d'environ 3 %. Depuis 1991, le taux de croissance moyen est modéré, légèrement supérieur à 3 %, ce qui signifie que le revenu par habitant augmente également, mais à un taux d'à peine 1 % par an. Le dernier pays à avoir contrôlé son inflation galopante fut, en 1994, le Brésil. L'inflation qui était, en 1990, de plus ou moins 900 % pour l'Amérique latine chuta à 16 % en 1994, si on exclut le Brésil où l'inflation fut élevée durant le premier semestre de cette année mais diminua de manière vertigineuse à partir du 1<sup>er</sup> juillet avec la mise en œuvre du plan Real.

1. L'auteur utilise le terme « région » pour se référer à l'Amérique latine, tandis que le terme « local » est utilisé pour parler d'un pays donné, le plus souvent le Brésil. (N.d.T.)

## Interprétations et stratégies

Il est trop tôt, cependant, pour affirmer que la région a vaincu la crise. Un flux de capitaux étrangers inonde la région, ce qui fait baisser le taux de change et stimule la consommation au lieu de favoriser l'épargne et l'investissement. Depuis peu les salaires ont retrouvé leurs niveaux de la fin des années 1970. La crise de la dette, bien qu'elle ne soit plus un problème dramatique, n'a pas été résolue de manière satisfaisante. Dans les pays qui ont libéralisé le commerce extérieur et stabilisé les prix, comme en Argentine, au Mexique et plus récemment au Brésil, l'industrie passe par une période difficile, démontrant qu'il est encore nécessaire de trouver une politique de change réaliste et une politique industrielle et technologique pour remplacer la stratégie épuisée de substitution des importations. Dans la majorité des pays, la crise fiscale de l'État, bien que moins aiguë, reste un problème crucial.

Tous les pays latino-américains furent confrontés à des difficultés durant les années 1980. Certains, en particulier la Colombie, ont évité une crise, d'autres la dépassèrent rapidement, par exemple le Chili où la crise la plus grave eut lieu dans les années 1970. D'autres encore, notamment le Costa Rica et la Bolivie, sont près de la surmonter. L'Argentine reste un point d'interrogation, en dépit de quatre années de stabilisation bien réussie. Le Mexique a démontré l'échec des politiques de réformes lorsque la crise de la dette est mal résolue et, principalement, lorsque le taux de change est chroniquement surévalué pour combattre l'inflation. Le Brésil entama une série de réformes économiques substantielles et réussit, en 1994, à stabiliser les prix. Le Pérou stabilisa son économie en 1991 et s'est engagé dans la réalisation des réformes économiques. Le Venezuela, où un plan de stabilisation radical a fini par déstabiliser le pays, continue à passer par une période difficile qui s'est aggravée avec la chute des prix du pétrole.

Depuis 1991, quand les pays latino-américains commençaient à obtenir de bons résultats, au moment même où les réformes en Europe de l'Est apparaissaient plus difficiles que ce que l'on attendait, le premier monde se faisait de nouveau une opinion positive de l'Amérique latine. Le produit intérieur de toute la région augmenta de 3,8 % en 1991. Ceci et les faibles taux d'intérêt

pratiqués dans les pays développés, en comparaison avec les taux d'intérêt élevés en Amérique latine, stimulèrent une entrée importante de capitaux étrangers. C'est le cas du Chili dont l'économie était ajustée et du Mexique où le système financier misait sur son ajustement, mais aussi du Venezuela, du Brésil et de l'Argentine dont les économies étaient loin d'être ajustées. Le transfert net de ressources, attirées par des taux d'intérêt intérieurs élevés, devint à nouveau positif en 1991 et encore plus au cours des années suivantes<sup>1</sup> alors qu'il avait été très négatif durant les années 1980.

Ce nouvel optimisme, dominant à Washington, était basé sur le présupposé que les pays d'Amérique latine avaient finalement adopté les réformes économiques nécessaires, signé un accord sur la dette suivant le plan Brady, stabilisé leurs économies et qu'ils étaient préparés à retrouver la croissance. Pourtant, cet optimisme n'a pas de base solide. Des pays comme le Venezuela et le Pérou, qui en 1991 semblaient avoir adopté les réformes néolibérales et emprunté le chemin de la récupération, furent confrontés à de sérieux problèmes politiques. Au Pérou, un nouveau gouvernement autoritaire fut instauré en 1992. La crise qui s'est déchaînée au Mexique en décembre 1994 a surpris le premier monde, montrant la faiblesse de réformes basées sur la politique de la confiance, au lieu de se préoccuper des intérêts nationaux et des fondamentaux macroéconomiques, en particulier du réalisme du taux de change<sup>2</sup>. La stabilisation argentine continue à avoir pour fondement un peso surévalué et, plus récemment, un niveau élevé de chômage. Le même phénomène a tendance à se reproduire, dans une moindre mesure, au Brésil. La majorité des pays latino-américains sont encore confrontés à une crise fiscale.

À partir de ces éléments, quelques questions évidentes apparaissent. Pourquoi la crise est-elle si profonde ? Pourquoi l'activité de ces pays, présentée dans le tableau 1, fut si mauvaise ? Pourquoi le revenu par habitant en Amérique latine en 1991 se situait-il au niveau du revenu par habitant de 1977 ? Pourquoi l'inflation, qui en 1980 fut de 54,9 %, passa en 1990 à 1 185 % ? Pourquoi certains pays réussirent-ils à vaincre la crise, alors que d'autres s'efforcent encore d'y parvenir ? Quelles sont les interprétations pertinentes et utiles pour comprendre la crise en Amérique latine et pour développer des stratégies capables de la surmonter ? Est-ce que, comme le considèrent fréquemment les conservateurs, les pratiques politiques populistes et l'intervention excessive de l'État sont suffisantes pour expliquer la crise ?

1. Par conséquent, en ce qui concerne les transactions courantes de l'Amérique latine, son déficit passa alors de 35,0 puis 44,9 à 53,2 milliards de dollars des États-Unis en 1992, 1993 et 1994 respectivement, selon les données de la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL, 1994).

2. La surprise ne fut, cependant, pas universelle. Selon ma suggestion, mon étudiant Jairo Abud (1996) écrivit à San Diego, avec l'aide d'une bourse du gouvernement brésilien, une thèse de doctorat critique à propos de la macroéconomie mexicaine. La rédaction de la thèse se termina précisément en décembre 1994, lorsque la crise éclata. Les trois critiques les plus importantes soulevées par Abud portaient sur le mauvais accord de la dette extérieure, qui finalement ne représentait aucune remise pour le Mexique, sur l'ouverture sans discrimination de l'économie et sur la surévaluation du taux de change.

## I. VARIABLES MACROÉCONOMIQUES DE L'AMÉRIQUE LATINE 1980-1992

Année	1980	1990	1991	1992
Croissance du PIB (indice)	100,0	112,0	116,0	118,8
PIB par habitant (indice)	100,0	90,6	92,2	92,7
Investissement/PIB (%)	23,2	15,6		
Dette/exportations (%)	2,2	2,9	2,9	2,8
Transferts nets (10 <sup>9</sup> \$US)		-14,4	8,4	27,4
Inflation (%)	54,9	1 185,0	198,7	410,7

Sources : CEPAL (1990*b*, 1991); IDE (1990); World Bank (numéros variés).

Ces questions peuvent se résumer à celle-ci : qu'est-ce qui est nécessaire pour vaincre la crise ? La privatisation et la libéralisation de l'économie seraient-elles suffisantes pour stabiliser l'économie et garantir le retour de la croissance ? Le succès relatif obtenu par quelques-unes de ces économies peut-il être attribué aux réformes orientées vers le marché et à la prédominance d'une approche néolibérale des problèmes latino-américains ? Ou les défis encore immenses auxquels la région est confrontée demandent-ils une nouvelle interprétation de la crise en Amérique latine – « l'interprétation de la crise de l'État » – et la définition d'une nouvelle stratégie de croissance – quelque chose comme une stratégie « pragmatique » ou « sociale-démocrate »<sup>3</sup> ? La privatisation, la libéralisation commerciale et la déréglementation ne sont-elles rien d'autre que des réformes néolibérales et par conséquent conservatrices, comme le prétend la gauche qui fut incapable de comprendre les temps nouveaux ? Ou peuvent-elles être adoptées par des politiques et des décideurs progressistes qui adoptent une perspective sociale-démocrate ou sociale-libérale ?

La crise en Amérique latine éclata avec la crise de la dette. Sa cause essentielle fut la crise fiscale de l'État : le fait que l'État devint insolvable, perdit tout crédit et fut paralysé. Une cause subsidiaire fut l'épuisement d'une stratégie de développement initialement réussie et de son interprétation correspondante des problèmes de l'Amérique latine : l'interprétation « nationale-volontariste du développement », fondée sur la substitution des importations et la participation active de l'État dans le secteur productif de l'économie.

3. Peut-être que l'expression « sociale-libérale » serait plus adéquate pour exprimer la synthèse entre une stratégie d'affirmation des droits individuels ou libérale, que l'avancée des réformes orientées vers le marché permet, et une stratégie d'affirmation des droits sociaux, qui dans un monde globalisé rend la protection plus nécessaire que jamais. L'expression « social-démocratie » est compatible avec les mêmes valeurs, mais est historiquement reliée à la stratégie bureaucratique de production directe des services sociaux par l'État, État-providence, qui entra en crise à partir des années 1970.

Deux approches concurrentes tentent, actuellement, de définir la crise et d'offrir des solutions : l'interprétation néolibérale d'un côté et l'interprétation fondée sur la crise de l'État, ou la stratégie sociale-démocrate et pragmatique, de l'autre. Ces approches partagent des points de vue communs sur les causes de la crise et sur la façon de la résoudre. Toutes les deux critiquent le populisme et le « développement national-volontariste » qui a longtemps prédominé en Amérique latine et s'accordent sur l'idée que l'État s'est démesurément développé. Cependant, elles ont une vision très différente quant aux causes essentielles de la crise et la façon de la résoudre. Alors que l'approche néolibérale attribue la crise à des problèmes intérieurs, l'interprétation de la crise de l'État met en relief le rôle de la crise de la dette extérieure ; alors que l'une affirme que la cause essentielle de la crise est la croissance démesurée de l'État, l'autre dit que la cause essentielle est la croissance usée d'un État désarticulé allant à la faillite. Les deux s'accordent sur la nécessité de réduire l'État, de privatiser et de libéraliser l'économie, mais l'objectif de l'approche néolibérale est de limiter le rôle coordonnateur de l'État, afin d'instituer un État minimum, alors que l'interprétation de la crise de l'État conçoit ces réformes orientées vers le marché et l'ajustement fiscal non pas comme un monopole de la droite, mais comme un moyen pour reconstruire l'État et récupérer sa capacité d'action.

L'interprétation de la crise de l'État présente une vision à la fois plus réaliste de la crise en Amérique latine et moins dogmatique en ce qui concerne les politiques à suivre. Elle utilise les aspects positifs de l'interprétation néolibérale, mais ne se laisse pas contaminer par l'utopie et par le radicalisme néo-conservateur qui se cachent derrière cette vision. Néanmoins, comme l'interprétation néolibérale est originaire de Washington – la source dominante du pouvoir politique extérieur sur la région – les politiques adoptées par les pays latino-américains résultent probablement d'un mélange des deux approches.

L'interprétation fondée sur la crise de l'État est au centre de cet ouvrage. Toutefois, dans ce premier chapitre, je ne l'aborderai pas. Je traiterai seulement des interprétations antérieures sur l'Amérique latine qui serviront de toile de fond aux idées actuelles. Dans le chapitre suivant je discuterai l'interprétation néolibérale et l'interprétation de la crise de l'État.

## Interprétations, stratégies et pactes politiques

Quand nous réfléchissons au développement de l'Amérique latine, il est utile d'avoir comme paramètres les interprétations et les stratégies. Pour chaque interprétation essentielle sur les causes du sous-développement de certaines régions, il y a une stratégie respective pour dépasser le sous-développement. Parfois, cette stratégie est évidente, d'autres fois elle est implicite. Par ailleurs, comme les interprétations et les stratégies sont perméables à l'idéo-

logie, pour chaque approche de gauche il existe en contrepartie une approche de droite, pour chaque vision nationaliste une interprétation internationaliste. Pour simplifier, j'appellerai « approches » sur l'Amérique latine l'union entre interprétation et stratégie<sup>4</sup>.

L'adoption d'une perspective historique est importante parce qu'elle éclaire le présent. Les vestiges des anciennes interprétations, dont l'interprétation nationale-volontariste du développement est la matrice, sont encore très présents en Amérique latine. Les approches économiques et politiques sont toujours très idéologiques, reflétant le conflit des intérêts de classes qui continue d'être aigu en Amérique latine où les différences de classes sont très accentuées<sup>5</sup>.

Les interprétations du sous-développement de l'Amérique latine et leurs stratégies correspondantes de développement peuvent être présentées selon un critère historique et idéologique. Elles peuvent être énumérées de la manière suivante (avec entre parenthèses les périodes durant lesquelles elles furent dominantes).

1° *L'interprétation de la vocation agricole* ou *interprétation libérale-oligarchique* qui, à partir des années 1930, a subi la concurrence de

2° *L'interprétation nationale-volontariste du développement*, subdivisée en :

a) *Interprétation nationale-bourgeoise* ou *centre-périphérie* (1930-1964) et,

b) *Interprétation de la nouvelle dépendance* (décennie des années 1970 au milieu des années 1980) qui est entrée en conflit avec

3° *L'interprétation autoritaire-modernisatrice* ou *bureaucratique-capitaliste* (de 1964 au milieu des années 1970); après la grande crise des années 1980 l'interprétation bureaucratique-capitaliste et celle de la nouvelle dépendance sont respectivement remplacées par

4° *L'interprétation néolibérale* (milieu des années 1970 jusqu'à aujourd'hui) et par

5° *L'interprétation de la crise de l'État* (milieu des années 1980 jusqu'à aujourd'hui) et la *stratégie sociale-libérale* correspondante.

Ces interprétations et stratégies de développement se sont succédé les unes aux autres ou coexistent de manière conflictuelle. Quand elles deviennent dominantes, elles fondent toujours un pacte politique orienté vers le développement qui implique une coalition de classes.

L'interprétation libérale-oligarchique et sa stratégie à vocation agricole furent dominantes jusqu'aux années 1930. L'interprétation nationale-volontariste du développement, dont l'origine remonte à la gauche et à la

4. Mon analyse de base des interprétations sur le Brésil se trouve dans Bresser-Pereira (1982).

5. Les analyses fondées sur la lutte de classes furent utilisées de manière dogmatique par les marxistes latino-américains. Avec la crise du marxisme, elles furent subitement abandonnées par les intellectuels de la région et beaucoup d'entre eux se laissèrent fasciner par le prestige de la méthode du choix rationnel dans laquelle les classes disparaissent. Il est évident, néanmoins, qu'une erreur ne justifie pas l'autre.

bourgeoisie nationaliste, et sa stratégie correspondante de substitution des importations ont prévalu durant les années 1950 quand le pacte populiste prédominait. À l'origine, cette interprétation se confondait avec la vision de l'impérialisme d'origine marxiste mais, à la fin des années 1940, elle reçut un apport théorique fondamental quand Raúl Prebisch développa, à la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), la théorie de la détérioration des termes de l'échange à partir de l'opposition centre-périphérie. Après la crise des années 1960, le national-volontarisme prit une forme plus sophistiquée et dialectique avec l'interprétation de la nouvelle dépendance qui, malgré son nom, critiquait en réalité l'idée que l'impérialisme était la cause principale du sous-développement en Amérique latine. Toutefois, cette analyse mettait en relief les conséquences dissolvantes – concentration du revenu et autoritarisme – que comportaient l'alliance avec les États-Unis et celle des entreprises multinationales avec les bourgeoisies locales et les militaires. Elle faisait aussi la critique de la vision populiste qui avait désarticulé l'interprétation nationale-bourgeoise.

L'interprétation autoritaire-modernisatrice caractérisa le régime technocratique-capitaliste qui domina le Brésil entre 1964 et 1984. Un pacte politique d'exclusion correspondait à ce régime qui intégrait la bourgeoisie locale, la nouvelle classe moyenne bureaucratique et les entreprises multinationales. L'interprétation autoritaire-modernisatrice se présentait comme une critique du national-volontarisme mais, de la même manière, elle adopta la stratégie de la substitution des importations.

Cependant, il y avait au sein du régime militaire des aspects modernisateurs qui, de manière équivoque, souffrirent de l'opposition des forces démocratiques latino-américaines. Au Brésil la transition vers la démocratie fut dirigée du milieu des années 1970, quand la bourgeoisie locale rompit son alliance avec les militaires, jusqu'en 1986, quand le plan Cruzado échoua, par un pacte populiste et démocratique comprenant la bourgeoisie, la classe moyenne salariée et les travailleurs<sup>6</sup>. La même chose se passa en Argentine après la transition vers la démocratie, entre 1983 et 1989, et au Pérou, entre 1986 et 1990.

L'interprétation néolibérale commença à gagner du terrain dans les années 1970, quand l'idéologie dominante au niveau international était déjà le néolibéralisme, mais elle se renforça au Brésil seulement après l'effondrement définitif du pacte autoritaire-modernisateur (1984) et l'incapacité postérieure du pacte démocrate-populiste à faire face aux problèmes qui surgissaient (1986).

6. Le moment culminant du pacte démocrate-populiste de 1977 fut le mouvement Diretas-já (1983-1984) [pour l'élection directe du président de la République (N.d.T.)]. La crise de ce pacte intervint au cours des deux premières années du gouvernement démocratique (1985-1986) en raison de l'inadéquation des politiques économiques adoptées. Cette crise culmina avec l'échec du plan Cruzado. Pour une analyse des pactes politiques récents, voir le chapitre 18.

L'approche sociale-libérale de la crise de l'État commença à s'affirmer parmi la gauche modérée après que l'échec du plan Cruzado ait démontré l'épuisement définitif de la stratégie de développement nationale-volontariste. Actuellement, l'approche sociale-libérale est l'alternative au néolibéralisme, bien que la gauche traditionnelle continue à défendre le national-volontarisme. L'interprétation de la crise de l'État et l'interprétation néolibérale, et leur stratégie respective, sont internationalistes mais la première est fondée sur le présupposé de l'existence d'intérêts internationaux communs, tandis que la seconde est fondée sur le principe de l'intérêt national<sup>7</sup>.

## Les interprétations de la droite

L'interprétation de la vocation agricole, ou libérale-oligarchique, fut dominante au Brésil jusqu'aux années 1930. Les facteurs qui la distinguent de l'interprétation néolibérale sont les suivants : 1° son libéralisme et son individualisme étaient plus rhétoriques que réels ; 2° son attitude critique par rapport à l'intervention de l'État se basait seulement sur les avantages du marché et non pas sur une philosophie pessimiste niant la possibilité d'une quelconque action collective efficace de la part de grands groupes, et, donc, de la part de l'État ; 3° son conservatisme était plus fondé sur l'autoritarisme et la tradition que sur une identification de la modernité au marché et 4° sa stratégie de développement s'appuyait sur le commerce et sur l'agriculture d'exportation et non sur une industrie moderne, des services très techniques et un marché financier sophistiqué et internationalisé.

L'interprétation de la vocation agricole admettait, plutôt qu'elle ne le reconnaissait, le sous-développement brésilien et sa dépendance culturelle et économique par rapport aux pays industrialisés. Elle voyait le Brésil comme étant engagé dans un processus de « modernisation » qui le faisait passer d'une société traditionnelle à une société moderne, capitaliste<sup>8</sup>. Cette transition devait être fondée sur les avantages comparatifs du Brésil qui résidaient

7. Si le lecteur compare ce chapitre avec l'introduction, il s'apercevra que j'ai éliminé deux interprétations (la fonctionnelle-capitaliste et celle de la surexploitation impérialiste) et que j'ai seulement fait une petite référence à la théorie de la nouvelle dépendance. La raison en est que, dans ce chapitre, je traite des interprétations et des stratégies qui furent mises en pratique. Les analyses fonctionnelle-capitaliste et impérialiste ne furent que des interprétations. La théorie de la nouvelle dépendance fut plus que cela, mais dans ce chapitre, elle se situe entre le national-volontarisme et l'interprétation de la crise de l'État. Pour cette raison, et aussi parce qu'elle fut plus une interprétation qu'une stratégie, j'ai décidé de l'exclure de la présente analyse.

8. En particulier, dans les années 1950, la gauche et plus largement la « théorie du développement économique » opposait la « modernisation » – une transition graduelle au capitalisme – au « développement » – un processus profond sinon révolutionnaire de changements économiques et sociaux dont le résultat ne serait pas nécessairement le capitalisme. Cette distinction de caractère évidemment idéologique a perdu toute signification et n'est plus utilisée : modernisation et développement sont entendus comme des expressions synonymes dans ce livre, pouvant expliquer autant de changements radicaux que brutaux du système technologique, économique et social, mais impliquant toujours un niveau de revenu plus élevé.

essentiellement dans l'agriculture. L'industrialisation était alors rejetée puisqu'elle aurait été « artificielle ». Les pays du centre étaient perçus comme des entités supérieures dont les intérêts essentiels coïncidaient avec ceux du Brésil. N'importe quel type de nationalisme était rejeté au nom d'un internationalisme qui croyait qu'il était toujours possible de compter sur la bonne volonté du monde développé.

L'interprétation de la vocation agricole perdit de sa force, au début des années 1930, à mesure que la réussite de l'industrialisation démontrait que la stratégie basée exclusivement sur l'agriculture d'exportation était erronée. L'interprétation nationale-volontariste du développement devint alors dominante. Les conservateurs, qui avaient adopté l'interprétation de la vocation agricole, commencèrent peu à peu à adhérer à la stratégie d'industrialisation, en particulier dans ses aspects protectionnistes et volontaristes. Après le coup d'État de 1964, le volontarisme de droite, internationaliste et modernisateur, mais aussi protectionniste, devint dominant au Brésil. Au régime politique, que Guillermo O'Donnell appela bureaucratique-autoritaire, correspondait une stratégie d'industrialisation, la stratégie économique autoritaire-modernisatrice, basée sur la protection de l'industrie locale et un interventionnisme étatique actif<sup>9</sup>.

## Le national-volontarisme (1930-1964)

Le national-volontarisme, ou national-populisme, devint dominant au Brésil et en Amérique latine au cours des années 1950, bien que la situation qui lui donna naissance – l'industrialisation se substituant aux importations – existait déjà depuis les années 1930. Le populisme national-volontariste fut principalement conçu par la gauche latino-américaine, mais il ne fut jamais une authentique stratégie de gauche, parce qu'il était fondé sur la reconnaissance réaliste de la fragilité de la gauche et de l'invraisemblance d'une révolution socialiste. Ainsi, il proposait une alliance des travailleurs, de la technobureaucratie de gauche et des industriels autour du projet d'industrialisation.

L'interprétation nationale-volontariste du développement était essentiellement nationaliste et modérément favorable à l'intervention de l'État puisqu'elle considérait la protection de l'industrie nationale comme fondement de la croissance. Elle voyait aussi le Brésil comme un pays sous-développé, en transition du capitalisme marchand au capitalisme industriel, où l'industrie naissante était menacée en permanence par la concurrence impérialiste en provenance des pays industrialisés qui voulaient que le Brésil reste un exportateur

9. L'expression que j'utilisais dans les années 1970 pour identifier ce même phénomène était « modèle technobureaucratique-capitaliste » (Bresser-Pereira, 1977).

de matières premières. En raison de cette menace, le seul choix possible était alors de se protéger, de fermer le marché intérieur qui avait augmenté durant la période d'exportation de matières premières pour le réserver à l'industrie nationale. Le modèle d'industrialisation, par la substitution des importations, s'imposait naturellement. La résignation à une vocation agricole aurait été un suicide en raison de l'échange inégal entre produits primaires et industrialisés, ou, dit autrement, en raison de la tendance à long terme à la détérioration des termes de l'échange au préjudice des pays se limitant à la production et à l'exportation de produits primaires.

Cette interprétation et sa stratégie correspondante de développement furent efficaces pour promouvoir l'industrialisation brésilienne à partir des années 1950. Dans le fond, l'interprétation était correcte, mais avec certaines réserves. Son analyse de l'impérialisme, selon laquelle les pays du centre s'opposeraient à l'industrialisation brésilienne, fut démentie par les faits. Au début de cette décennie-là, les entreprises multinationales commencèrent à jouer un rôle de plus en plus important dans l'industrialisation brésilienne, conduisant aux premières dissensions à l'intérieur du pacte populiste entre ceux qui commencèrent à considérer les entreprises multinationales de manière positive et ceux qui restèrent ancrés sur une position nationaliste<sup>10</sup>.

## La stratégie autoritaire (1964-1984)

La substitution des importations est essentiellement une stratégie d'industrialisation transitoire. Elle est, en effet, efficace en ce qui concerne la protection de l'industrie naissante, mais ce modèle d'industrialisation est limité par la taille du marché intérieur national. Plus le marché intérieur est petit, plus la possibilité de substituer les importations avec une efficacité raisonnable sera restreinte. Quand cette limite est atteinte, le modèle s'épuise et l'industrialisation devient exclusivement dépendante de la croissance du marché intérieur lequel, à son tour, croît plus doucement en fonction de la faible productivité ou du manque de concurrence au sein d'une industrie excessivement protégée.

Quand au début des années 1960 l'économie brésilienne entra en crise, l'épuisement du modèle de substitution des importations fut perçu par certains économistes qui avaient participé à sa formulation, et qui le défendirent pendant longtemps. Ils se rendaient compte de sa nature transitoire. Ainsi, Celso Furtado (1964, p. 119) observa : « Nous devons reconnaître que les possibilités dynamiques de la substitution des importations s'épuisent. » Le coup d'État de

10. La démission de Hélio Jaguaribe de l'Institut supérieur d'études brésiennes (ISEB), après la publication de son ouvrage *O nacionalismo na atualidade brasileira* (1958), fut emblématique de cette scission. Hélio Jaguaribe, qui avait été l'un des fondateurs de l'ISEB, avait perçu le changement du rôle des entreprises multinationales et le signala dans son livre.

1964, résultat en grande partie de cette crise, fut interprété par beaucoup de ces auteurs – y compris moi-même – comme un jalon représentant la fin du pacte populiste et du modèle d'industrialisation par la substitution d'importations. Le régime militaire autoritaire signifia, de fait, la fin du style populiste en politique, représenté par Getúlio Vargas avec sa compétence d'homme d'État, puisque le pacte autoritaire-modernisateur excluait les travailleurs et la gauche, se restreignant à la technobureaucratie civile et militaire, aux capitalistes locaux et aux entreprises multinationales, y compris le secteur financier. Cependant en termes de stratégie de développement, ce régime reprit la même stratégie nationale-volontariste fondée sur la substitution des importations, c'est-à-dire sur le protectionnisme. Sous la direction exclusive de la droite, la substitution des importations présentait maintenant un caractère internationaliste : le protectionnisme n'était plus « national », il avait un caractère international dans la mesure où la croyance en la bonne volonté des partenaires internationaux du Brésil était de mise et l'investissement et le financement en provenance de l'extérieur étaient privilégiés. La communauté d'intérêts était revendiquée comme dépassant clairement le conflit d'intérêt entre le Brésil et les autres pays.

Cependant, une importante modification dans cette stratégie apparut : on reconnut que le Brésil pouvait et devait exporter des produits industriels. La promotion des exportations de produits manufacturés reçut une attention particulière et fut une politique économique réussie. Toutefois, la protection de l'industrie nationale conserva toute son ampleur. Après un interrègne libéral (1964-1967), les lois qui endiguaient l'importation de biens similaires aux produits nationaux et un système complexe de contrôle quantitatif des importations furent rétablies. Un programme ambitieux de substitution des importations de biens intermédiaires et de production fut élaboré à partir de 1974, lors du II<sup>e</sup> Plan national de développement. C'était une vision typiquement autarcique de l'économie nationale dont le présupposé était qu'il fallait « compléter » le processus de substitution des importations. Par l'intermédiaire de la FINEP (Fonds national de financement des études et des projets, l'institution qui finance la technologie au Brésil) le développement technologique commença à recevoir l'attention qu'il méritait. L'orientation en matière de politique technologique était néanmoins la même que la politique industrielle : substitution des importations afin de parvenir à la compétence technique dans tous les secteurs, au lieu de chercher la compétitivité internationale dans quelques secteurs sélectionnés <sup>11</sup>.

11. Cette politique était encore pratiquée à la fin des années 1980, malgré toutes les critiques subies par le modèle de substitution des importations. Ainsi, durant la seconde moitié des années 1980, la FINEP mena une étude pour déterminer les secteurs dans lesquels le développement technologique brésilien était déficient. Ces secteurs devaient être prioritaires pour l'allocation des fonds de la FINEP. Une politique technologique orientée vers les exportations devrait, comme au Japon et en Corée du Sud, sélectionner les secteurs dans lesquels le pays est capable de concourir pour la première place technologique internationale.

Protectionniste, la stratégie était encore fortement interventionniste puisqu'elle subventionna massivement les industries nationales de biens de production et d'exportation, en même temps qu'elle réservait pour les entreprises étatiques une part croissante du marché des biens intermédiaires et de l'énergie. De la sorte, l'État poursuivit la stratégie commencée dans les années 1930 qui était fondée soit sur la protection douanière et administrative avec des subventions à l'industrie nationale, soit sur les investissements publics directs étant donné que le capital, qu'il soit national ou multinational, était toujours incapable de les réaliser ou n'en voyait pas l'intérêt.

La persistance quelque peu curieuse de cette stratégie de développement protectionniste au cours des années 1970, alors qu'elle n'était plus justifiable économiquement, ne défendant que les intérêts des secteurs industriels incapables de relever la concurrence internationale, fut possible grâce à l'emprunt extérieur. Cette persistance était clairement artificielle et très dispendieuse. Au cours des années 1980, la dette extérieure allait jeter le Brésil dans une crise fiscale profonde qui allait paralyser et désorganiser l'État, conduisant l'économie à la stagflation et à l'hyperinflation.

## Le populisme après la transition démocratique

La crise économique de la décennie 1980 entraîna la droite et la gauche, les sociaux-démocrates, ou sociaux-libéraux, et les conservateurs à reformuler leurs interprétations. La droite n'eut pas de difficulté majeure. Elle fut favorisée par la vague conservatrice et néolibérale qui se renforça durant les années 1970 dans le monde entier en raison de la diminution des taux de croissance des pays du centre, de la crise de l'État-providence, de l'effondrement du keynésianisme et, de manière plus générale, de la crise fiscale de l'État qui devint alors le principal problème dans tous les pays, qu'ils soient développés ou sous-développés, capitalistes ou étatistes. La droite abandonna rapidement, dans sa rhétorique, sa stratégie autoritaire interventionniste qu'elle avait adoptée durant son alliance avec la technobureaucratie, civile et militaire, et en vint à adopter un discours néolibéral de défense de l'État minimum, de la déréglementation et de l'ouverture de l'économie brésilienne. En pratique, cependant, une partie significative de la droite continua à appuyer le protectionnisme et à bénéficier de l'interventionnisme étatique. Cela restaura en quelque sorte, dans un contexte historique différent, la distinction classique entre rhétorique et pratique qui, durant tout le XIX<sup>e</sup> siècle et la première moitié du XX<sup>e</sup> siècle, caractérisa l'idéologie conservatrice brésilienne. À cette époque, le libéralisme dans le commerce international était la bannière ou la rhétorique de l'oligarchie foncière qui, néanmoins, était bien peu libérale dans ses relations politiques et économiques intérieures.

En ce qui concerne les secteurs progressistes, l'abandon de l'interprétation nationale-volontariste du développement fut, et reste encore, douloureux<sup>12</sup>. La crise généralisée de la gauche mondiale s'ajouta à la crise du national-populisme latino-américain, dont la stratégie d'industrialisation était perçue par la gauche comme faisant partie de son mode d'existence. Quand les secteurs progressistes – ou les secteurs censés être progressistes, par le seul fait d'avoir été opposés au régime militaire – ont assumé le pouvoir en 1985, après la victoire du processus de démocratisation, ils ont essayé de reprendre les politiques populistes et de développement volontariste qui avaient réussi entre les années 1930 et les années 1940. La politique économique de 1985 et 1986, qui culmina avec l'échec du plan Cruzado, est un exemple de politique économique populiste. Dans le cas du plan Cruzado – un plan qui était fondé sur la théorie novatrice de l'inflation inertielle –, le populisme ne faisait pas partie de ses conceptions originelles, mais fut le résultat de la forme maladroite par laquelle il fut administré.

Le populisme économique – la pratique économique sous-jacente à l'interprétation nationale-volontariste du développement, y compris sa version autoritaire – peut se résumer en quelques points : 1° le développement est orienté vers le marché intérieur ; 2° la protection de l'industrie nationale est la stratégie industrielle de base ; 3° le développement technologique est complémentaire à la politique de substitution des importations ; 4° le déficit public est justifié par l'existence du chômage et par une capacité de production inutilisée – tout ajustement fiscal est identifié à une politique économique « orthodoxe » qui, par définition, est condamnée – ; 5° les taux d'intérêt élevés sont une conséquence d'un complot des banques et de la spéculation ; 6° l'augmentation des salaires nominaux n'entraîne pas d'inflation puisqu'il y a réajustement déphasé par rapport à l'inflation ; 7° l'augmentation du salaire réel, dans une économie où la concentration du revenu est élevée, peut ne pas être inflationniste, mais favoriser la redistribution lorsqu'elle est compensée par la réduction des profits ; 8° les entreprises étatiques sont efficaces mais ne sont pas rentables dans la mesure où leur prix sont artificiellement bas et 9° la coordination économique par l'État tend à être plus efficace que le marché<sup>13</sup>.

Cette vision prédomina dans la critique du régime militaire réalisée par l'opposition démocratique. Elle fut adoptée par le Parti du mouvement

12. Durant les années 1930, les libéraux rencontrèrent des difficultés semblables pour adopter la stratégie interventionniste qui était alors nécessaire. Alors que la crise des années 1930 fut une crise du marché, entraînant un plus grand interventionnisme étatique, la crise des années 1980 fut une crise de l'État, impliquant un rôle accentué pour le marché.

13. À l'inverse d'une théorie économique, le populisme est une pratique économique assez répandue. Ainsi, elle n'est pas la prérogative de l'approche latino-américaine du développement national-volontariste. En 1991, j'ai organisé la publication d'un ouvrage sur cette question, *Populismo económico*, avec des travaux de Camitrot, E. Cardoso et Helwege, Dall'Acqua, Díaz-Alejandro, Dornbusch et Edwards, O'Donnell, Sachs et moi-même.

démocratique brésilien (PMDB) et par le Parti du front libéral (PFL), lorsque ces partis ont assumé le gouvernement en 1985. Elle domina les deux premières années du gouvernement Sarney. En réalité, les idées populistes sont profondément incrustées dans la politique brésilienne. Elles peuvent se rencontrer non seulement au sein des partis de gauche, comme le Parti des travailleurs (PT), de centre gauche, comme le Parti démocrate travailliste (PDT), le PMDB et le Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB), mais aussi dans les partis de centre et de centre droit, comme le PFL et le Parti démocrate social (PDS). La droite, néanmoins, les adopta seulement pour des raisons opportunistes, alors que parmi la gauche beaucoup étaient persuadés, et le sont encore, que les idées populistes sont une partie essentielle des programmes de leurs partis, et que les politiques de gauche les comportent nécessairement.

En opposition avec cette perspective populiste, il y a les approches néolibérale et sociale-démocrate, ou sociale-libérale, de la crise de l'État qui partagent le rejet du populisme et du nationalisme, mais qui divergent sur les causes de la crise et sur le rôle de l'État pour promouvoir la croissance et le bien-être en Amérique latine.

## L'interprétation de la crise de l'État

La stratégie de substitution des importations était l'objet d'un rejet rhétorique de la part de Washington mais, en pratique, les entrepreneurs et les gouvernants l'ont toujours soutenue dans la mesure où elle était une réussite. Durant les années 1970, le gouvernement américain et les agences multilatérales, ainsi que les entreprises multinationales et les banques commerciales, critiquèrent faiblement la stratégie de substitution des importations mais, en pratique, la financèrent. La Banque mondiale, bien que de plus en plus critique en ce qui concerne la substitution des importations, continua jusqu'à la fin des années 1970 à se dévouer à la théorie du développement économique et à sa stratégie d'industrialisation appuyée sur l'investissement des entreprises étatiques (Bresser-Pereira, 1995*b*). Cependant, en Amérique latine, cette stratégie d'industrialisation avait épuisé ses possibilités au cours des années 1960. Pour les maintenir, le gouvernement eut recours à des interventions *ad hoc* chaque fois plus fréquentes, éloignant les prix chaque fois plus de leur valeur d'équilibre de marché. Comme les subventions aux entreprises privées furent encore longtemps maintenues, même après avoir perdu leur justification originelle, l'allocation inefficace des ressources s'aggrava. C'était l'État qui payait la facture. L'épargne publique qui, durant les années 1970, était élevée commença à disparaître. Une dette publique extérieure croissante, qui finançait des déficits publics croissants, engendra au début des années 1980 une crise fiscale de l'État<sup>1</sup>.

La crise en Amérique latine, qui éclata à cette période, fut surtout la conséquence de deux décisions prises au début des années 1970 : de la part de l'Amérique latine, la décision de persister dans une stratégie de croissance et dans un mode d'intervention de l'État (la substitution des importations) qui ne

1. Rogério F. Werneck fut l'un des premiers économistes à étudier la crise de l'État. Il publia durant les années 1980 différents travaux qui furent regroupés dans un livre (1987). José Luiz Fiori (1984) dans sa thèse de doctorat fut probablement le premier politologue à s'intéresser à la crise de l'État. Voir également Brasília Salum Júnior (1988). Ma première tentative d'analyser cette crise de l'État se trouve dans un texte de 1987, qui correspond au chapitre 5 de ce livre, et examine le schéma changeant des investissements au Brésil.

fonctionnaient plus ; de la part des pays créanciers, la décision de financer cette stratégie, assurant ainsi sa survie artificielle.

Dans un premier temps, ces deux décisions aggravèrent l'endettement des pays latino-américains et, dans un second temps, entraînèrent l'État à une crise fiscale et à la banqueroute dans chacun de ces pays. C'était inévitable dans la mesure où la dette extérieure augmentait et fut étatisée, que les taux d'intérêt internationaux ajoutés aux nouvelles politiques populistes accroissaient le déficit public et réduisaient l'épargne publique, que la dette publique se multipliait et le crédit public s'évaporait. Initialement, la dette extérieure n'était pas majoritairement publique. Au cours des années 1970, les prêts consentis au secteur public ne représentaient qu'environ 50 % du total de la dette extérieure. Durant les années 1980, elle fut cependant étatisée : les entreprises privées payaient à leur banque centrale respective leur dette en monnaie locale dont le taux de change était habituellement surévalué. L'État finançait ainsi son déficit, en même temps qu'il accumulait la dette publique. Outre l'augmentation de la dette extérieure publique, cette pratique représentait une subvention au secteur privé et un mécanisme inducteur de déficit public, garantissant en pleine crise la survie des pratiques populistes.

L'épargne étrangère fut utilisée par les gouvernements latino-américains, en particulier au Brésil, pour financer à la fois des projets grandioses de substitution des importations et la consommation (populisme économique). Au milieu des années 1980, quand le processus de transformation de la dette extérieure privée en dette extérieure publique fut interrompue, près de 90 % de la dette extérieure était passée sous la responsabilité de l'État. Ainsi, par le moyen des exportations, le secteur privé était seul capable de générer des devises alors qu'à présent seul l'État devait payer la dette extérieure. L'étatisation de la dette extérieure fut une forme perverse de financement du déficit public et aggrava la crise fiscale. Au cours des années 1970, le déficit public était principalement financé par les emprunts extérieurs et, au cours de la première moitié des années 1980, par les entreprises privées qui payaient leur dette à l'État, habituellement avec des conditions privilégiées en monnaie locale. Mais l'État ne possédait pas de réserves extérieures suffisantes pour payer les banques internationales. Ainsi, à la fin des années 1980, la marge de manœuvre des pays latino-américains s'était dramatiquement réduite : ou bien ces pays se révélaient capables de réduire de manière drastique leur déficit public, diminuant les salaires et la consommation intérieure et adoptant les réformes économiques orientées vers le marché, ou ils continueraient à être prisonniers de la crise fiscale qui tendait alors à se transformer en hyperinflation.

Depuis le début de la crise de la dette, pratiquement tous les pays latino-américains furent soumis à des politiques rigides d'ajustement fiscal. Mais le déficit fiscal était très important. La partie du déficit relative aux intérêts de la dette publique était déjà très lourde, par conséquent ces pays n'avaient pas les moyens d'ajuster correctement leur économie. En outre, la possibilité de

transformer l'ancienne dette extérieure en dette du gouvernement procurait une facilité pour financer les déficits courants. Ainsi, l'endettement extérieur qui, durant les années 1970, avait soutenu la stratégie de substitution des importations dirigée par l'État et l'indiscipline fiscale, continua à avoir un effet négatif indirect sur les finances publiques au cours de la première moitié des années 1980. Initialement, seul le Chili puis le Mexique adoptèrent des stratégies d'ajustement et de réforme. C'est seulement à la fin des années 1980 que les autres pays furent définitivement obligés de s'ajuster et d'entreprendre des réformes.

## Le concept de crise fiscale

James O'Connor (1973), qui a introduit le concept de crise fiscale de l'État, explique cette crise par la difficulté de l'État à participer aux demandes croissantes de divers secteurs de l'économie et de leurs groupes sociaux correspondants. L'expression « crise fiscale de l'État » est redondante, puisque toute crise fiscale est relative à l'État. Mais en 1987 lorsque, pour moi, cette crise devint manifeste, j'ai décidé de l'utiliser pour rendre plus claire la nature de la crise latino-américaine, car de cette façon le rôle central de l'État dans cette crise devenait évident. On pourrait aussi parler de « crise financière de l'État », dans la mesure où toute crise fiscale a comme résultat une difficulté croissante de l'État à se financer<sup>2</sup>.

Au cours des années 1980, la crise fiscale de l'État possédait cinq ingrédients en Amérique latine : 1° un déficit public ; 2° une épargne publique négative ou très faible ; 3° des dettes intérieure et extérieure excessives ; 4° un manque de crédit de l'État qui s'exprime par le manque de confiance dans la monnaie nationale et par l'échéance à court terme de la dette intérieure (les titres du Trésor sont financés sur le marché de l'*overnight*)<sup>3</sup> et 5° un manque de crédibilité du gouvernement<sup>4</sup>.

2. Lorsque j'étais ministre des Finances, en 1987, la crise était perçue comme une crise de liquidités, et non pas comme une crise structurelle des finances de l'État. Mon expérience comme ministre des Finances favorisa l'établissement de mon diagnostic sur la crise latino-américaine comme étant une crise fiscale de l'État. Pour un bilan de cette période, voir Bresser-Pereira (1992a, 1993a, 1995a).

3. L'État au Brésil est financé à l'intérieur par le financement des titres publics sur le marché de l'*overnight*. Chaque jour, les agents économiques transforment leurs dépôts bancaires en emprunts d'État à échéance d'une journée. Ainsi, les actifs financiers sont indexés et protégés de l'inflation, en même temps que l'État est financé par un titre quasi-monnaire. Le plan Collor I fut une tentative de combattre ce problème (voir le chapitre 13).

4. Il est important de faire la différence entre le manque de crédit d'un État et le manque de crédibilité du gouvernement. Un État dépourvu de crédit est une institution envers laquelle les agents économiques ne se sentent pas en sécurité pour réaliser des prêts ; un gouvernement sans crédibilité est un gouvernement qui ne tient pas sa parole, de telle sorte que les agents économiques ne croient pas en sa politique économique. La théorie économique dominante mélange habituellement ces deux catégories.

Le déficit public élevé et l'épargne publique insuffisante, et même négative, sont les composantes de flux de la crise fiscale, tandis que la taille de la dette publique – interne ou externe – est une composante de stock. En réalité, le manque de crédit public est la caractéristique fondamentale de la crise fiscale de l'État. Un pays peut très bien avoir un déficit public élevé et une dette publique élevée, sans pour autant que l'État perde son crédit et le gouvernement sa crédibilité. C'est le cas des États-Unis et de l'Italie où, malgré le déficit et la dette publique, il n'y a pas de crise fiscale, ou tout au moins elle est bien plus douce que celle qui existe en Amérique latine. La perte de crédit de l'État – son incapacité de se financer sinon par le seigneurage (émission de monnaie) – est la quintessence de la crise fiscale. Lorsque la perte de crédit de l'État devient absolue, en d'autres termes quand la crise fiscale devient aiguë et non contrôlée, l'État perd la capacité de soutenir sa monnaie et le résultat le plus probable en sera l'hyperinflation.

Beaucoup de caractéristiques de la crise fiscale s'expliquent par elles-mêmes. Pourtant, je crois qu'il est important de mettre en relief la question de l'insuffisance de l'épargne publique. La composante de flux fondamentale d'une crise fiscale n'est pas le déficit public, mais l'épargne publique négative. Ce facteur joue un rôle stratégique, en particulier dans les pays en développement. Une épargne publique négative tend à être la cause directe d'un faible taux d'investissement et de la stagnation du revenu par habitant.

L'épargne publique,  $S_G$ , est égale à la recette courante de l'État,  $T$ , moins les dépenses courantes,  $C_G$ , y compris le paiement des intérêts de la dette. Ainsi<sup>5</sup> :

$$S_G = T - C_G.$$

Le concept d'épargne publique,  $S_G$ , est différent de celui du déficit public,  $D_G$ , lequel est égal à la recette courante de l'État,  $T$ , moins toutes les dépenses, y compris l'investissement public,  $I_G$ , et l'ensemble correspond à la croissance de la dette publique. Ainsi :

$$D_G = T - C_G - I_G.$$

En fonction de ces définitions, et sans considérer le seigneurage réel, l'investissement public est financé soit par l'épargne publique, soit par le déficit public<sup>6</sup>, puisque :

$$I_G = S_G + D_G.$$

5. Il serait possible d'exclure de la recette et des dépenses courantes celles relatives aux entreprises étatiques. Dans ce cas, la manière la plus simple de considérer leur épargne (ou leur désépargne) est d'ajouter leur profit (épargne) ou de déduire leur perte de l'identité.

6. Je considère la valeur du déficit en module. Sa valeur nominale est évidemment négative.

Ces distinctions sont importantes. Les deux concepts font partie du système de la comptabilité nationale, avec cependant une difficulté : si les entreprises étatiques sont exclues du calcul de l'épargne publique, en revanche elles ne le sont pas en ce qui concerne le déficit public. Pour comprendre la crise fiscale, le concept d'épargne publique est stratégique. Toutefois, peu d'économistes incluent l'épargne publique dans leurs instruments d'analyse<sup>7</sup>. Dans les modèles d'ajustement fiscal et monétaire adoptés par le Fonds monétaire international (FMI) et dans la littérature sur la stabilisation, on ne fait référence qu'au seul déficit public. Je suis néanmoins persuadé que, pour analyser l'économie de n'importe quel pays, l'épargne publique est un concept tout au moins aussi important que celui de déficit public. Dans les moments de crise fiscale aiguë, il est même plus important.

L'épargne publique devient un instrument particulièrement important lorsqu'on adopte un concept large de l'investissement public. Selon ce concept, l'investissement public englobe non seulement : 1° l'investissement proprement dit, lequel inclut les investissements dans des projets où le secteur privé n'a pas montré d'intérêt (habituellement les infrastructures), mais aussi 2° les nouvelles politiques publiques, principalement : *a*) les investissements sociaux (les dépenses nouvelles dans l'éducation, la santé) et *b*) les investissements en matière de sécurité publique (augmentation des dépenses de police, pour les prisons) et 3° les dépenses publiques libres – « libres » parce qu'elles ne sont pas liées au paiement de salaires des fonctionnaires publics ni au paiement des services courants de l'État – qui augmentent la compétitivité du pays : *a*) les subventions à l'investissement privé (politique industrielle et agricole) et *b*) les dépenses en matière de développement technologique mises à disposition du secteur privé.

Lorsque l'épargne publique est nulle, l'État n'aura qu'une seule possibilité pour financer l'investissement, à savoir par le déficit public. Toutefois, si l'objectif est de réduire le déficit public – une composante inhérente à tout programme qui souhaite résoudre la crise fiscale –, le résultat probable sera une restriction sévère dans les investissements publics et, par conséquent, une baisse de la croissance économique. Ainsi, avec une épargne publique nulle, si l'État investit, son endettement augmentera et la disponibilité du crédit pour le financer diminuera ; si le déficit public avait été éliminé, l'investissement aurait été coupé. Si l'épargne publique est négative, l'État aura un déficit même si l'investissement public est nul, et le déficit financera les dépenses courantes, constituées de plus en plus par les intérêts sur les emprunts. Dans les deux cas, l'État sera paralysé, il sera incapable de formuler

7. Je n'ai pas connaissance d'une quelconque étude sur l'épargne publique dans les pays d'Amérique latine. Au Brésil, ces données existent, mais n'incluent pas les entreprises étatiques. L'économiste Rogério Werneck, dans son étude sur l'économie de l'État brésilien (1987), utilisa le concept d'épargne publique de manière pionnière.

et d'implanter une politique publique et de promouvoir la croissance. Cette paralysie découle du manque d'épargne publique et définit la crise fiscale, entraînant la stagnation de l'économie.

## L'interprétation de la crise par Washington

Quand la crise éclata en Amérique latine, l'interprétation de ses causes et de ses solutions par les pays créditeurs passa par deux phases. Durant la première phase, entre 1982 et 1984, la crise fut minimisée, elle était simplement considérée comme une crise de liquidités. Au cours de la seconde phase, à partir de 1985 environ, on commença à considérer la crise plus sérieusement. Au-delà des ajustements fiscaux et de la balance des paiements, des réformes « structurelles » orientées vers le marché étaient perçues comme essentielles<sup>8</sup>. Le consensus de Washington prit forme, soutenu par la vague conservatrice néolibérale présente dans le premier monde depuis la moitié des années 1970.

Le consensus de Washington admettait l'existence de la crise, mais de manière limitée. Ses causes étaient définies comme étant l'indiscipline fiscale (ou populisme économique), qui occasionnait le déficit public, et l'intervention excessive de l'État, en particulier au niveau des entreprises étatiques, des restrictions au commerce extérieur et des diverses formes de subventions à l'investissement et à la consommation. Les solutions proposées étaient l'ajustement fiscal afin d'éliminer le déficit public, les réformes structurelles orientées vers le marché, en particulier la libéralisation commerciale et la privatisation, destinées à déréglementer l'économie et à réduire l'appareil d'État et, enfin, une réduction limitée de la dette extérieure (le plan Brady de 1989).

La crise de la dette n'était pas vue comme la cause la plus importante de la crise économique. Les causes internes reçurent beaucoup plus d'attention. Lorsque le plan Brady fut formulé en février 1989, beaucoup d'analystes démontrèrent que le plan allait dans la bonne direction mais que la réduction de la dette qu'il procurait n'était pas suffisante pour garantir la reprise du développement<sup>9</sup>. Le coût de l'ajustement et des réformes allaient retomber presque exclusivement sur les épaules des pays débiteurs. Toutefois, dès que le Mexique signa hâtivement le premier accord sur la dette fondé sur le plan Brady, l'afflux de capitaux extérieurs augmenta et le pays commença à

8. Il est curieux d'observer comment l'expression « structurelle » fut cooptée par le néolibéralisme. Au cours des années 1950 et 1960, l'expression fut utilisée par les économistes structuralistes et nationaux-volontaristes qui sollicitaient des « réformes structurelles », dont les plus populaires étaient la réforme agraire et la réforme du système d'imposition, de manière à le rendre plus progressif. Dans les années 1980, les « réformes structurelles » signifient réformer l'État en faveur du marché.

9. Voir, en particulier, Bresser-Pereira (1989a), Sachs (1989) et Devlin (1990).

présenter des résultats économiques un peu plus positifs<sup>10</sup>. Immédiatement, une relation illégitime s'établit entre l'accord sur la dette et cette entrée de capitaux. Les ressources de court terme étaient dirigées vers la région non pas parce que l'Amérique latine avaient résolu ses difficultés et que son économie avait retrouvé la croissance, mais parce que ces ressources étaient attirées par des taux d'intérêt élevés, conséquence perverse du manque de crédibilité provoqué par la crise de la dette. Cependant, Washington et les banques commerciales étrangères étaient convaincues que la crise de la dette avait été résolue. La motivation pour trouver une solution effective s'était éteinte<sup>11</sup>. Depuis 1990, le lieu commun qu'on entend à Washington est : « La crise de la dette fut extrêmement surestimée. »

Dans leur critique du consensus de Washington, Fanelli, Frenkel et Rozenwurcel observent que la crise latino-américaine

« n'avait pas son origine dans la fragilité de la stratégie de substitution des importations, mais plutôt dans la dynamique d'ajustement au choc extérieur qui eut lieu au début des années 1980. De fait, la principale entrave à la croissance prend actuellement son origine dans les caractéristiques des déséquilibres qui perdurent sur le long terme et qui sont induits par la crise de la dette extérieure qui, après dix ans, ne s'est toujours pas retournée. » (1990, p. 1.)

Les trois économistes argentins ont sous-estimé l'épuisement de la stratégie de substitution des importations, mais leur définition sur les origines et la nature de la crise est un excellent exemple de l'approche sociale-libérale de la crise de l'État<sup>12</sup>.

Par ailleurs, en dépit de ce que l'on pense habituellement à Washington, les origines politiques de cette crise ne dérivent pas principalement du populisme économique<sup>13</sup>. Il n'y a aucun doute cependant que les politiques économiques populistes eurent leur importance dans la crise, mais le populisme a toujours existé en Amérique latine et, avant les années 1980, il ne représentait pas un obstacle à une relative stabilité des prix et à la croissance. Le fait historique nouveau, qui entraîna les économies latino-américaines dans une crise fiscale sans précédent, fut la décision avant tout volontariste plutôt que populiste, prise dans les années 1970 principalement par des régimes

10. Le plan fut annoncé par le secrétaire Brady en février 1989 et, dès le mois d'août, le Mexique signa le protocole d'accord (*term sheet*). Pour réussir un accord aussi rapide, le Mexique avait accepté la grande majorité des conditions imposées par Washington et New York.

11. Voir le chapitre 6 où je discute le caractère pervers de l'afflux actuel de capitaux en Amérique latine et la motivation décroissante pour résoudre effectivement la crise de la dette.

12. Sur le caractère fiscal de la crise, voir aussi Bresser-Pereira (1987 et la deuxième partie de ce livre), Sachs (1987), Reisen et Trotsenburg (1988) et Fanelli et Fenkel (1989).

13. Les contributions classiques de l'analyse du populisme économique sont Canitrot (1975), O'Donnel (1977) et Díaz-Alejandro (1979). Ces textes, conjointement avec des contributions de Sachs (1988), Bresser-Pereira et Dall'Acqua (1989), Dornbusch et Edwards (1989) et E. Cardoso et Helwege (1990) furent regroupés dans un livre de Bresser-Pereira et Dall'Acqua (1991).

militaires, de contracter une dette extérieure énorme et, ensuite, de la transformer en responsabilité de l'État. L'interprétation néolibérale incrimine le populisme pour quelque chose dont il ne fut pas le principal responsable (Cardoso E., Helwege, 1990 ; Bresser-Pereira, Dall'Acqua, 1991). Ce n'est pas un hasard si l'unique pays latino-américain qui disposait d'un taux de croissance satisfaisant durant les années 1980, c'est-à-dire la Colombie, est celui qui n'avait pas auparavant de dette extérieure très importante.

Le financement maladroît de l'État par l'impôt, spécialement par l'impôt sur le revenu, est une caractéristique essentielle des pays latino-américains frappés par une crise fiscale. En Amérique latine, les individus les plus riches ne ploient pas sous une juste part de l'impôt. En effet, la charge fiscale tend à être systématiquement faible, pas seulement lorsqu'on la compare avec les pays développés, mais aussi en comparaison avec les pays asiatiques d'un niveau de développement à peu près identique (Kagami, 1989). Le système d'imposition, en Amérique latine, a tendance à être régressif dans la mesure où il est fondé sur des impôts indirects.

L'État en Amérique latine fut, à l'origine, financé par l'impôt sur les exportations. Ensuite, quand le rendement des exportations de produits primaires diminua, le financement des investissements publics reposa sur des impôts indirects, sur des impôts spécifiques liés aux dépenses de certains secteurs<sup>14</sup>, sur le réinvestissement des bénéfices des entreprises étatiques monopolistes<sup>15</sup> et sur des fonds de sécurité sociale qui, par définition, tendent à présenter un fort excédent durant les premières années après leur création. Quand pour diverses raisons, durant les années 1970, ces sources de revenus s'épuisèrent ou devinrent insuffisantes, l'endettement extérieur représenta une solution de remplacement facile pour financer l'État<sup>16</sup>. Avec la suspension subséquente de cette source de financement, l'impôt inflationniste devient une source de revenu encore plus importante pour l'État. Jamais les impôts ou d'autres modes de financement de l'État – en particulier ceux ayant une incidence sur le revenu – ne furent la norme en Amérique latine. Przeworski remarque :

« La question cruciale est de savoir si un État donné est capable, politiquement et administrativement, de percevoir les impôts de ceux qui peuvent les payer : dans de nombreux pays latino-américains, notamment en Argentine, l'État est tellement défaillant que l'unique forme dont il dispose pour survivre au jour le jour est d'emprunter de l'argent à ceux qui pourraient payer les impôts. » (1990, p. 20-21.)

14. Par exemple, l'impôt sur les combustibles pour financer la construction de routes et la prospection pétrolière, l'impôt sur l'énergie électrique pour financer la construction d'usines génératrices d'énergie.

15. Au Brésil, la majeure partie des investissements dans l'industrie pétrolière par la Petrobrás et dans celle des télécommunications par la Telebrás fut financée par les bénéfices propres de ces entreprises ou par des impôts reliés.

16. L'impôt sur le revenu était responsable, en moyenne en Amérique latine, d'à peine 23 % du total des recettes de l'État. Ce chiffre est gonflé par la présence de pays producteurs de pétrole comme l'Équateur et le Mexique (Cheibub, 1991).

Cette caractéristique pourrait être attribuée au populisme, mais je préfère l'attribuer à l'autoritarisme, au caractère peu démocratique du capitalisme latino-américain qui occasionne la sujétion de l'État aux classes les plus riches.

Le fait que les gouvernements latino-américains ne se servent pas suffisamment de l'impôt, en même temps qu'ils s'exposent aux déficits publics initialement financés par des emprunts puis par l'impôt inflationniste, peut avoir une troisième explication, en dehors du populisme et de l'autoritarisme. Certains auteurs, proches de la « nouvelle économie politique », ont mis ce phénomène en relation avec l'instabilité et la polarisation politiques. La perspective de l'alternance politique (instabilité) et l'existence en Amérique latine d'un système social hautement conflictuel (polarisation), en raison d'une distribution injuste du revenu, induisent les gouvernements à encourir les déficits qui seront payés dans le futur par d'autres gouvernants qui représenteront probablement d'autres groupes d'intérêt (Alesina, Tabellini, 1988 ; Alesina, Edwards, 1989 ; Edwards, Tabellini, 1990).

Le consensus de Washington fut défini par John Williamson (1990) qui l'identifia immédiatement aux idées néolibérales. En vérité, ce consensus est une forme atténuée de néolibéralisme puisque les bureaucrates de Washington qui l'ont formulé n'étaient pas imprégnés du dogmatisme qui caractérise les idées néolibérales et néoconservatrices. Les libéraux, par exemple, ont pour objectif d'atteindre l'État minimum, alors qu'à Washington, même lors de la période la plus conservatrice à la fin des années 1980 quand le consensus fut formulé, on a toujours attribué un rôle positif à l'État par rapport aux dépenses sociales (éducation et santé) et aux investissements en infrastructure. Williamson lui-même n'est pas un néolibéral, mais un libéral classique<sup>17</sup>. Par ailleurs, depuis que le Parti démocrate a gagné les élections présidentielles en 1992, la vague néolibérale a reflué à Washington.

Face aux idées néolibérales, cette forme atténuée que le consensus de Washington revendique ainsi que les changements qui sont apparus depuis que le consensus s'est structuré à la fin des années 1980 suggèrent une question : existe-t-il, de fait, une différence entre la vision conservatrice originaire du Nord et l'interprétation sociale-libérale de la crise de l'État ? Elle existe assurément. Tout d'abord, parce que nous ne considérons pas les intentions de A ou de B, mais les affirmations telles qu'elles sont effectuées par les politiques et par la haute bureaucratie américaine et multinationale à Washington. Leur discours, sans être radical, est clairement néolibéral puisqu'il pose la réduction de l'État comme le grand objectif à atteindre, plutôt que son renforcement, certes, avec une taille réduite. Ensuite, parce que nous ne prenons pas en considération les changements intervenus depuis lors, principalement après

17. Les qualificatifs utilisés par Williamson (1993a) dans son texte à propos du consensus de Washington en sont un bon exemple.

l'élection de Bill Clinton. Ces transformations montrent qu'aussitôt après sa formation, le consensus a commencé à se rompre, ce qui n'altère en rien l'origine néolibérale du consensus<sup>18</sup>.

## L'interprétation de la crise de l'État

Le consensus de Washington se définit comme l'alternative à la stratégie de substitution des importations en Amérique latine et à son interprétation « nationale-volontariste du développement ». Or il n'en est rien, même si de nouveaux faits exigent de nouvelles approches. L'interprétation nationale-volontariste du développement (ou centre-périphérie), formulée par Prebisch (1949) à Santiago du Chili lorsqu'il était directeur de la CEPAL, fut le premier paradigme d'interprétation pour l'Amérique latine de son développement. Au Brésil, Celso Furtado (1950) fut le pionnier de ce type d'approche. La théorie de la nouvelle dépendance, dont la première analyse englobante fut réalisée par F. H. Cardoso et Faletto (1969), représenta le deuxième paradigme en matière d'interprétation de l'Amérique latine. Cette interprétation prédomina durant les années 1970, après la crise économique latino-américaine des années 1960. Les deux approches étaient intimement liées. Elles devinrent insuffisantes avec la crise des années 1980<sup>19</sup>. La critique néolibérale surgit et prospéra dans le vide laissé par les deux interprétations antérieures. Mais comme toute interprétation idéologique, elle apparut aussitôt comme dogmatique et non réaliste<sup>20</sup>. Une nouvelle synthèse est en cours de réalisation à mesure que la crise des années 1980 est dépassée. Dès que le développement sera reparti, cette synthèse pourrait bien être le troisième paradigme en matière d'interprétation du développement latino-américain. Je propose de la dénommer interprétation de la crise de l'État et la stratégie correspondante sociale-démocrate ou sociale-libérale.

L'interprétation de la crise fiscale, ou plus largement de la crise de l'État, dont les origines immédiates se trouvent dans la théorie de la nouvelle dépendance, implique un pas en direction de réformes orientées vers le marché et coordonnées à la fois par celui-ci et par l'État. Cette interprétation reconnaît que le populisme économique existe, que l'indiscipline fiscale doit être

18. Comme je l'ai dit à John Williamson, il a identifié le consensus de Washington mais ne l'a pas inventé. À peine réalisée, il a perdu le contrôle sur sa créature qui est devenue indépendante. Il peut continuer à préciser ce qu'il entend par consensus, comme il l'a fait dans son travail de 1993, mais le consensus est une autre chose.

19. Sur la perte d'intérêt de la théorie de la dépendance au cours des années 1980, au moment même où l'influence extérieure augmentait de manière extraordinaire en Amérique latine, voir Stallings (1991).

20. Pour une analyse sur les changements qui appurent, au cours des années 1980, dans la théorie du développement économique à la suite de la vague néoconservatrice, voir Fishlow (1991).

combattue, que le déficit public est le principal problème, mais elle ajoute que ce dernier est plus sérieux qu'une simple question d'indiscipline fiscale. De fait, la majorité des pays latino-américains sont confrontés à une crise fiscale dont la gravité devient saillante.

L'interprétation définit la crise fiscale non seulement par le déficit public, mais encore par l'endettement extérieur excessif, par l'épargne publique négative et, par conséquent, par le manque de crédit pour l'État (incapacité de s'autofinancer, sinon par le seigneurage ou avec des taux d'intérêt très élevés à très court terme), par le manque de crédibilité du gouvernement et par sa paralysie. Elle reconnaît que l'État est devenu démesuré, que les entreprises publiques tendent à être inefficaces, que la réglementation a désarticulé l'économie, protégeant les intérêts particuliers des bureaucrates et des capitalistes et que le développement national-volontariste a été piégé par le populisme. Ainsi, elle appuie les réformes orientées vers le marché, en particulier celles orientées vers le marché extérieur, comme l'industrialisation tournée vers l'exportation. Mais elle ne confond pas les réformes orientées vers le marché avec les réformes coordonnées par le marché. L'économie doit être fortement tournée vers le marché, c'est-à-dire qu'elle doit être, à l'intérieur comme à l'extérieur, la plus compétitive possible. La coordination de l'économie, cependant, doit être mixte. Il revient au marché le rôle essentiel de l'allocation des ressources, mais l'État après avoir été réformé et après l'ajustement fiscal doit assumer de nouvelles et importantes fonctions de coordination non seulement dans le champ social, mais encore dans le domaine de la technologie et du commerce international, tout en continuant à être le principal responsable de l'investissement dans les infrastructures.

L'idée que la crise est la conséquence d'un État très faible, et non d'un État fort, est essentielle pour l'interprétation de la crise de l'État. La crise n'est pas la conséquence d'une croissance démesurée de l'État, devenant fort et grand, mais d'un État devenant grand et faible et, par conséquent, incapable d'accomplir ses fonctions spécifiques, à savoir de compléter et de corriger les défaillances du marché. L'État fut affaibli et paralysé par la crise fiscale, résultat de la croissance désarticulée et désordonnée de l'appareil d'État. L'objectif des réformes structurelles n'est pas d'atteindre « l'État minimum », mais de le réduire et de définir une nouvelle stratégie de développement, cohérente avec les nouvelles réalités économiques internationales – en particulier la globalisation et la réduction de la capacité d'intervention de l'État. En raison du caractère cyclique et toujours changeant de l'intervention de l'État (Bresser-Pereira, 1993c), les nouveaux secteurs dans lesquels il doit investir, en plus du domaine social et des infrastructures, sont la technologie de pointe et l'environnement.

Le présupposé selon lequel il suffit de stabiliser l'économie et de réduire l'intervention de l'État pour que la croissance ait lieu est faux. Rendre plus efficace le système économique n'est pas suffisant pour obtenir la croissance,

même si les réformes libérales favorisent de fait la coordination par le marché et améliorent l'allocation des ressources. Pour retrouver la croissance, il est nécessaire de combattre la crise fiscale, de récupérer la capacité de l'État et de la société à épargner et de définir une nouvelle stratégie de développement. L'interprétation nationale-volontariste du développement a mis en évidence le rôle de l'État dans l'économie mais, en pensant suivre une approche keynésienne, elle accepta et même défendit l'existence de déficits publics chroniques. Cette vision populiste se contredit elle-même puisque ses promoteurs affaiblirent l'État, alors qu'ils prétendaient le rendre plus fort. L'État peut être fort et capable de jouer un rôle stratégique dans le processus de développement seulement s'il est capable de financer ses investissements et sa politique économique et sociale avec l'épargne publique, qui est la différence entre recettes et dépenses courantes de l'État, au lieu de recourir à un endettement croissant.

Au début, l'interprétation de la crise de l'État a attribué les difficultés de l'économie latino-américaine aussi bien au problème de la dette extérieure qu'au populisme économique. Tous deux eurent comme conséquence la crise fiscale qui s'exprima par des taux d'inflation élevés. Comme les prix et les salaires ont tendance à être indexés de manière informelle, cette inflation élevée présente habituellement un caractère chronique et inertiel. Au Brésil, ceci fut particulièrement vrai. Suivant les préceptes de cette interprétation, les programmes de stabilisation ne devaient pas seulement adopter des politiques fiscales et monétaires orthodoxes, mais devaient avoir des politiques pour neutraliser l'inertie et réduire l'endettement public. Dès que la stabilisation aura été obtenue, les réformes orientées vers le marché devraient être implantées. L'État qui surgirait à la suite de ces réformes devrait être à la fois petit et fort. Il n'assumerait pas seulement le rôle politique classique et libéral qui garantit la propriété et les contrats, le rôle social-démocrate qui promeut le bien-être et affirme les droits sociaux, mais il assumerait encore un rôle économique, en particulier dans les domaines de la politique industrielle et du commerce extérieur, afin de promouvoir les exportations<sup>21</sup>.

Bien que l'interprétation de la crise de l'État ait comme prédécesseur l'approche nationale-volontariste du développement et celle de la nouvelle dépendance, qui furent dominantes tout au long des années 1970, cette interprétation présente des différences avec celles-ci. La principale différence par rapport à l'interprétation nationale-volontariste du développement réside dans le fait que cette interprétation affirme que les causes du sous-développement

21. La littérature sur la théorie de l'inflation inertielle est déjà assez importante. Dans la mesure où elle représente la plus importante critique théorique élaborée en Amérique latine contre la théorie conventionnelle adoptée par le consensus de Washington, elle est une partie essentielle de l'approche de la crise fiscale de l'État. Sur ce point, voir Pazos (1972), Bresser-Pereira et Nakano (1983, 1987), Arida et Rezende (1984), Baer (1987) et Dornbusch, Sturzenegger et Wolf (1990). Les chapitres 5, 13, 14 et 15 de ce livre sont des exemples de l'application de cette théorie de l'inflation inertielle.

sont « structurelles » et directement reliées à l'impérialisme, alors que l'approche sociale-libérale suppose qu'elles sont, jusqu'à un certain point, « stratégiques » et que leurs origines sont principalement internes. Un changement structurel profond – l'étatisme, par exemple – n'est donc pas une nécessité pour que le développement reparte.

Pour l'interprétation de la crise de l'État, le sous-développement n'a pas un caractère fataliste et ne s'explique pas essentiellement par l'exploitation impérialiste. Le sous-développement peut être dépassé pourvu que des stratégies internes adéquates soient adoptées, en particulier si l'État fiscalement sain s'allie avec le secteur privé et qu'ils définissent ensemble une stratégie de développement. Ensuite, l'approche sociale-libérale de la crise de l'État critique le populisme qui, habituellement, désarticule le développement national-volontariste. Comme les approches qui l'ont précédée, l'interprétation de la crise de l'État rejette la thèse de l'État minimum. Elle se préoccupe aussi de l'importance des variables internationales qui se sont manifestées au cours des années 1980 lors de la crise de la dette et des politiques protectionnistes des pays développés. Enfin, elle représente la critique des diagnostics uniformisés et des prescriptions qui ignorent la spécificité des pays latino-américains.

Depuis le début de la crise de la dette, les programmes d'ajustement dont Washington assure la promotion préconisent l'obtention de l'équilibre budgétaire par des moyens de réduction des dépenses courantes et des investissements. L'alternative qui consiste à éliminer le déficit par une augmentation des impôts et une réduction de la dette publique a reçu moins d'attention<sup>22</sup>. En termes pratiques, les ajustements des prix et de la balance des paiements sont perçus comme étant tellement importants que la qualité de l'ajustement fiscal n'est pas considérée. Un ajustement fiscal qui affecte les investissements est estimé être aussi bon que celui qui coupe les dépenses courantes. La réduction de ces dernières est traitée comme si elle était préférable à l'augmentation des impôts, ignorant ainsi qu'elle a normalement des effets régressifs alors que l'augmentation des impôts peut être un instrument de redistribution du revenu<sup>23</sup>. On garde la réduction de la dette comme dernier ressort et l'on ignore que la récupération de l'épargne publique est une partie essentielle des réformes.

En revanche, l'interprétation de la crise de l'État a pour hypothèse que la croissance ne repart pas automatiquement après la stabilisation, soit parce que celle-ci est obtenue aux frais de l'investissement public, soit parce que les

22. Il n'y a pas de consensus à Washington sur cette question. La Banque mondiale a récemment mis en relief l'importance de l'augmentation des impôts pour équilibrer le budget et pour financer des programmes de lutte contre la pauvreté afin que l'ajustement fiscal et les réformes structurelles deviennent compatibles avec la démocratie. Le FMI est de plus en plus préoccupé par la combinaison de la stabilisation et de la croissance. Voir en particulier à ce propos les travaux de Tanzi (1989) dans le livre du FMI édité par Blejer et Chu (1989).

23. Cette critique fut à l'origine développée par Sachs (1987).

réformes ne traitent pas la question de l'épargne publique. Cette approche affirme que la reprise de la croissance n'aura lieu que si la stabilisation et les réformes orientées vers le marché sont complétées par la capacité de l'État d'épargner et d'élaborer des politiques qui définissent un nouveau rôle stratégique pour l'État. En d'autres termes, aussitôt que l'État sera reconstruit, il retrouvera sa capacité d'intervention. Pour l'interprétation de la crise de l'État, cette crise signifie non seulement que l'État ne dispose plus de crédit, devenant incapable de financer ses activités, mais encore qu'il a perdu sa capacité d'investir et de mener des politiques de long terme orientées vers le développement industriel, agricole et technologique. Lorsque la crise fiscale sera dépassée, l'épargne publique devra être restaurée pour pouvoir financer un programme de croissance<sup>24</sup>.

L'interprétation néolibérale considère que l'épargne et l'investissement privés se substitueront à l'épargne et à l'investissement publics. Ceci fut historiquement la tendance des investissements dans l'industrie et les infrastructures. L'État a joué un rôle décisif en Allemagne et au Japon à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, investissant directement dans le secteur productif. Cependant, depuis le début de ce siècle, ce rôle n'a pas cessé de se réduire et de se transformer. Pourtant dans ces pays l'État continue à jouer un rôle fondamental dans le domaine social et la promotion du développement économique par l'intermédiaire de la politique industrielle et du commerce extérieur. Le processus de privatisation qui a commencé au cours des années 1980 représente la deuxième vague de substitution d'entreprises étatiques par des entreprises privées. Celle-ci est induite non seulement par des raisons idéologiques, mais encore par des raisons fiscales. C'est une manière de résoudre la crise fiscale de l'État. Entre les années 1940 et 1970, l'État disposait d'une épargne ou du crédit qui lui permettait et le conduisait à investir dans les entreprises étatiques. Maintenant qu'il ne dispose plus ni de l'une ni de l'autre facilité, l'alternative est de privatiser. La vente d'entreprises étatiques permet à celles-ci de retrouver la croissance avec des capitaux privés et d'obtenir la réduction de leur dette par rapport au secteur privé.

Dans les pays en développement, de même que dans les pays développés, l'État continuera à jouer un rôle fondamental dans le domaine social et la promotion du développement. Selon l'interprétation de la crise de l'État, l'État en Amérique latine devrait agir de manière complémentaire et plus stratégique dans la coordination de l'économie et la promotion du développement économique, à l'instar du Japon et de l'Asie du Sud et du Sud-Est. Dans ces régions,

24. Il y a évidemment une alternative : financer la croissance par l'épargne extérieure, en particulier par des investissements directs. C'est en partie le chemin suivi par le Mexique. Les investissements étrangers et le rapatriement des capitaux ont permis au Mexique de surmonter la stagnation et de commencer à retrouver le chemin de la croissance économique. Néanmoins, l'investissement étranger est surtout composé de *hot money* [capitaux très volatils cherchant les profits les plus élevés à très court terme (N.d.T.)] pour profiter des taux d'intérêt élevés.

où le développement a été extraordinaire, l'État connaît une situation fiscale équilibrée et utilise peu l'épargne publique pour promouvoir le développement.

L'interprétation sociale-libérale appuie la libéralisation commerciale, sans la considérer comme une formule magique. Comme l'observe Collin Bradford Jr. (1991, p. 88), les publications récentes sur les stratégies de développement présentent deux solutions pour obtenir la compétitivité internationale : 1° effectuer « des réformes structurelles de l'économie nationale afin d'obtenir la compétitivité intérieure, ce qui entraîne la croissance dynamique et l'offre croissante de produits exportables », ou 2° mettre en œuvre « une réforme de la politique commerciale extérieure afin d'obtenir la compétitivité internationale, ce qui permet à l'économie de répondre à la demande extérieure ». La seconde solution est caractéristique de l'interprétation de Washington. Ses représentants énumèrent d'innombrables « préalables pour la réussite d'une stratégie extravertie » (Krueger, 1985), mais il est assez clair que le préalable essentiel, selon ce point de vue, est la libéralisation du commerce extérieur afin d'ouvrir l'économie à la concurrence internationale. La première solution est plus compatible avec l'interprétation de la crise de l'État et la stratégie sociale-libérale<sup>25</sup>. Alors que la libéralisation commerciale peut isolément être une stratégie appropriée pour les petits pays comme Singapour, Hong-Kong ou l'Uruguay, la libéralisation commerciale pour des grands pays d'Amérique latine n'est que l'un des ingrédients d'une stratégie de développement qui englobe d'autres éléments comme l'augmentation de l'épargne publique, l'investissement dans l'éducation et la technologie, aussi bien que la promotion des exportations. La stratégie de substitution des importations est dépassée car son potentiel s'est épuisé depuis de nombreuses années. Ainsi, cette stratégie n'assure pas l'obtention de la compétitivité internationale. Mais croire qu'il est suffisant que l'État stabilise l'économie, libéralise le commerce extérieur et garantisse un niveau minimum d'éducation publique pour que la croissance reprenne automatiquement a peu de sens. Bradford Jr. note :

« L'idée [néolibérale] de croissance poussée par les exportations est fondée sur la notion que si les conditions sont correctes, les exportations auront lieu, mais la théorie ne spécifie pas quels sont les agents responsables pour la croissance dynamique des exportations. Elle se limite seulement à pointer les gains d'efficacité en matière d'allocation statique qui découlent des effets du maintien des prix à leur niveau correct. L'idée [pragmatique] de croissance poussée par les exportations est fondée sur un ensemble plus large d'éléments qui activent le processus de croissance. Elle prend en compte le processus qui génère la connaissance aussi bien interne par le moyen de l'éducation, la formation, l'alphabétisation, l'appui à la recherche et développement et autres, que la question cruciale de l'absorption de la technologie en provenance de l'extérieur par le moyen de politiques d'ouverture de l'économie. » (1991, p. 93.)

25. Ceci est présent, par exemple, chez Fajnzylber (1990).

La stratégie ou l'approche sociale-libérale ne doit pas être vue comme une opposition, mais comme une alternative au consensus de Washington avec lequel elle partage certains points de vue. Tous deux s'opposent à l'attitude « nationale-populiste » qui, bien que n'ayant plus beaucoup d'appui, existe encore en Amérique latine<sup>26</sup>. L'approche sociale-libérale accepte de réduire la taille de l'État, lequel a augmenté de manière exorbitante durant les cinquante dernières années, et reconnaît que cette expansion a créé de sérieuses distorsions à mesure que l'État était capturé par les intérêts spécifiques des chercheurs de rentes. Néanmoins, elle met en relief que la crise de l'État latino-américain est la conséquence de la crise fiscale et de l'épuisement de la forme d'intervention de l'État – à savoir la stratégie de substitution des importations. Elle n'accepte pas l'axiome néolibéral selon lequel « la solution consiste à réduire l'intervention étatique au minimum possible car les défaillances de l'État sont pires que les défaillances du marché ». En réalité, les défaillances de l'État dépendent de son propre mouvement cyclique de croissance. Lorsqu'il est dominé par des intérêts de groupes spécifiques et devient une victime de la crise fiscale, ses défaillances sont prépondérantes. Là, les réformes orientées vers le marché sont nécessaires. Une fois ces réformes réalisées à l'instar de la restructuration d'une entreprise privée, les politiques publiques retrouveront leur efficacité et leur efficacité et l'État sera à nouveau capable de jouer un rôle complémentaire, mais stratégique, de coordination de l'économie.

Ainsi, les réformes orientées vers le marché ne sont pas le monopole des néoconservateurs. Une approche sociale-libérale appuie ces réformes, pourvu qu'elles ne soient pas radicales ou dogmatiques, c'est-à-dire qu'elles ne visent pas à atteindre un État minimum irréaliste. Cependant, l'approche sociale-libérale met en relief le caractère incomplet et partiellement équivoque de l'appréciation néolibérale sur les causes de la crise lorsque, par exemple, elle confond une crise fiscale profonde avec une conception volontariste de « l'indiscipline » fiscale, lorsqu'elle sous-estime le rôle de la crise de la dette, lorsqu'elle ignore qu'au-delà des intérêts communs entre l'Amérique latine et les pays développés il existe aussi des intérêts conflictuels.

Selon l'interprétation de la crise de l'État, la crise en Amérique latine peut être expliquée par l'accumulation de distorsions provoquées par des années de populisme et de développement national-volontariste, par l'épuisement de la stratégie de substitution des importations, par la croissance

26. L'approche populiste et nationaliste rejette n'importe quel type d'ajustement de l'économie. Elle défend l'idée que le déficit fiscal et des salaires élevés augmentent la demande agrégée et favorisent la croissance. Elle ne reconnaît pas que l'intervention étatique soit trop importante et que la stratégie protectionniste de substitution des importations se soit épuisée. Le nombre de partisans de ces idées en Amérique latine a diminué énormément ces dernières années. Cependant, les pratiques qui lui correspondent sont encore largement répandues.

désarticulée et excessive de l'État, par le poids de la dette extérieure et par la principale conséquence résultant de toutes ces causes : la crise financière de l'État. Cette crise paralyse l'État et le transforme en obstacle, plutôt qu'en promoteur de la croissance.

Le concept de crise fiscale de l'État doit être clairement distingué de la simple faiblesse fiscale ou de la simple existence du déficit budgétaire. La crise fiscale est un phénomène structurel, et non un phénomène circonstanciel de court terme. Des déficits publics persistants entraînent assurément une crise fiscale mais, une fois le déficit éliminé, le pays est subitement ramené à un problème plus sérieux : l'épargne publique potentielle est utilisée pour payer les intérêts sur la dette intérieure et extérieure au lieu de promouvoir la croissance.

Les différences entre l'interprétation de la crise fiscale – et sa stratégie sociale-démocrate ou sociale-libérale correspondante –, l'interprétation néolibérale ou orthodoxe et la version populiste de l'interprétation nationale-volontariste du développement sont résumées dans un tableau à double entrée (tabl. 2) constitué par la discipline fiscale (qui peut être réduite ou élevée) d'un côté et par la coordination par l'État et par le marché (coordination mixte), ou principalement par le marché, de l'autre. En commençant par le haut et en allant dans le sens des aiguilles d'une montre, la première approche (indiscipline fiscale et coordination mixte) correspond à l'interprétation populiste du développement national-volontariste. La deuxième approche (discipline fiscale élevée et coordination mixte) correspond à l'approche sociale-démocrate, ou sociale-libérale, fondée sur l'interprétation de la crise de l'État<sup>27</sup>. La troisième approche (discipline fiscale élevée et coordination exclusive par le marché) correspond à l'approche néolibérale ou à la vision économique orthodoxe. Enfin, la quatrième et dernière approche (indiscipline fiscale et coordination exclusive par le marché) correspond au populisme néo-conservateur dont le meilleur exemple est l'approche reaganienne – c'est-à-dire la politique économique appliquée aux États-Unis (1980-1988) par le président Reagan. Il n'y a pas d'exemple en Amérique latine de ce dernier cas de figure.

## 2. TYPOLOGIE DES APPROCHES

		DISCIPLINE FISCALE	
		Réduite	Élevée
COORDINATION MARCHÉ-ÉTAT	Mixte	<i>Populiste</i>	<i>Sociale-démocrate</i>
	Marché	<i>Reaganienne</i>	<i>Néolibérale</i>

27. L'État au Japon, en Corée du Sud et à Taiwan n'a pas besoin de se préoccuper particulièrement de la distribution du revenu. En effet, les réformes imposées par les États-Unis après la Seconde Guerre mondiale, notamment les réformes agraire, du patrimoine et de l'imposition, alliées avec le haut niveau d'enseignement déjà existant, fournirent une base pour une distribution du revenu raisonnablement juste. Au Japon, une réforme du patrimoine déboucha sur la taxation de tous les riches allant jusqu'à 95 % de leur richesse. Par là, MacArthur détruisit l'oligarchie japonaise en même temps qu'il établissait les bases pour une distribution du revenu beaucoup plus équitable.

## Le cas des principaux pays d'Amérique latine

À partir de ce cadre conceptuel, je vais examiner la situation des huit principaux pays latino-américains (tabl. 3). Deux d'entre eux, le Chili et la Colombie, ont depuis longtemps déjà de bons résultats en matière de développement. La Colombie n'a jamais souffert d'une véritable crise fiscale et n'a jamais connu une inflation très élevée. Le Chili fut capable de résoudre sa crise et de stabiliser son économie au cours des années 1970, adoptant des politiques économiques orthodoxes, dispenseuses et inefficaces, mais qui finalement ont été efficaces. La Colombie n'a pas mis en œuvre de réformes économiques modernisatrices ou libérales. Le Chili le fit, mais ne privatisa pas ses mines de cuivre. Les deux pays possèdent une épargne publique élevée. Le Mexique, lui, adopta dès 1985 un programme rigide d'ajustement fiscal, mettant en œuvre d'importantes réformes économiques à partir de 1987, libéralisant et privatisant son économie. L'inflation fut stabilisée en décembre 1987 lorsque les prix et les salaires furent bloqués et le gouvernement arbitra un accord social – le Pacte de solidarité sociale – entre les entrepreneurs et les travailleurs. En fait, le Mexique n'a pas résolu sa crise, car la négociation sur la dette selon le plan Brady produisit une réduction limitée de la dette (environ 15 % au moment de l'accord, ramenée à zéro par l'augmentation des taux d'intérêt internationaux), (Abud, 1996). Les efforts fiscaux internes furent cependant très importants. Le choc hétérodoxe de décembre 1987 fut bien préparé, bien négocié et bien mis en œuvre, et les réformes structurelles furent radicales. Cet effort interne, la participation à l'ALENA et l'afflux croissant d'investissements étrangers créèrent des anticipations positives au Mexique. Depuis 1991, le pays a retrouvé le chemin de la croissance, mais à un taux modéré qui est incompatible avec l'importance des investissements étrangers. La charge élevée du paiement des intérêts de la dette, qui a un impact sur les dépenses publiques, et la surévaluation croissante du taux de change qui, finalement, fut le facteur décisif de la crise de décembre 1994, montrent que le Mexique n'a pas totalement traversé la crise fiscale.

Les cinq autres pays combattent toujours la crise fiscale. L'inflation en Bolivie fut contrôlée en 1985, l'économie est restée stagnante pendant quelque temps, mais récemment elle a retrouvé le chemin de la croissance. Le Venezuela et le Pérou ont adopté des réformes économiques radicales en 1991, mais l'année d'après ils furent confrontés à une grave crise politique. Au Pérou, le régime démocratique fut suspendu en 1992 et le président assumait des pouvoirs dictatoriaux. Une année après cependant, Fujimori fut légalement élu président, après la restructuration de l'État centrée sur la corruption du pouvoir judiciaire. Au Venezuela, les réformes politiques orthodoxes du président Andrés Peres rencontrèrent une forte opposition. Accusé de corruption, le président fut écarté du pouvoir. Depuis, l'économie vénézuélienne est toujours en crise, aggravée avec la chute des prix du pétrole. L'Argentine, comme la

Bolivie, le Pérou et le Brésil, fut atteinte par l'hyperinflation. Cependant le plan Cavallo, réalisé en avril 1991, eut un effet de choc sur le taux de change (par l'adoption d'un taux de change nominal fixe). Allié à un ajustement fiscal musclé et aux réformes économiques, il permit la stabilisation de l'économie et le retour de la croissance. Pourtant la surévaluation du peso représente pour le programme un risque sérieux.

### 3. CROISSANCE ET INFLATION DANS QUELQUES PAYS D'AMÉRIQUE LATINE (EN POURCENTAGE) 1985-1990

PAYS	CROISSANCE DU PIB PAR HABITANT			INFLATION		
	1985-1989	1989	1990	1985-1989	1989	1990
Argentine	-2,1	-5,6	-1,8	468,6	4 923,8	1 344,4
Brésil	2,2	1,2	-5,9	489,4	2 337,6	1 585,2
Bolivie	-1,8	-0,1	-0,2	192,8	16,6	18,0
Chili	4,4	8,0	0,3	19,8	21,4	27,3
Colombie	2,7	1,5	2,1	24,5	26,1	32,4
Mexique	-1,3	0,9	1,7	73,8	19,7	29,9
Pérou	-2,6	-13,2	-6,8	443,2	2 775,8	7 649,7
Venezuela	-1,1	-10,1	3,2	32,5	81,0	36,5

Sources : CEPAL (1990b, 1991).

Il est important d'observer que les gouvernements des pays latino-américains qui ont des résultats économiques positifs, principalement le Chili et la Colombie, sont loin d'adopter tous les principes néolibéraux. Ainsi, les mines de cuivres au Chili appartiennent toujours à l'État. L'épargne publique est de l'ordre de 10 % du produit intérieur brut (PIB). La Colombie a réalisé peu de réformes libérales. Le Mexique stabilisa son économie par un choc hétérodoxe et contrôle encore fermement les prix des secteurs monopolistes. Sa crise ne résulte pas de l'adoption de réformes néolibérales mais du fait que, démoralisé, le gouvernement Salinas a continué à sacrifier l'intérêt national et les fondamentaux macroéconomiques afin de poursuivre une stratégie de construction de la confiance envers Washington et New York. Vigoureusement reconstruit, l'État continue à jouer un rôle central dans tous ces pays.

Le Brésil, enfin, tente depuis longtemps d'implanter l'ajustement fiscal et les réformes économiques. Au début de 1990, une attaque frontale de l'inflation fut réalisée avec le plan Collor I, mais il échoua. En 1992 un programme économique orthodoxe et gradualiste, conseillé par le FMI, éleva le taux d'intérêt réel à environ 4 % par mois et jeta l'économie dans une profonde dépression sans pour autant réussir à réduire l'inflation. Ce programme réussit seulement à stabiliser l'inflation à un taux légèrement supérieur à 20 % par mois. À la fin de l'année, accusé de corruption, le président fut

destitué par un processus de mise en accusation (*impeachment*). Au début, le nouveau président Itamar Franco ne fut pas en mesure de contrôler l'inflation inertielle. Cependant, avec l'arrivée au ministère des Finances en 1993 de Fernando Henrique Cardoso et d'un groupe d'économistes qui avaient participé à la formulation de la théorie de l'inflation inertielle (André Lara Resende, Edmar Bacha et Pêrsio Arida), l'inflation fut finalement neutralisée<sup>28</sup>.

## Attaque frontale ou gradualisme ?

Les deux approches de la crise en Amérique latine – la stratégie néolibérale et la stratégie sociale-démocrate – sont compatibles avec deux autres stratégies de stabilisation et d'implantation des réformes : l'attaque frontale de la crise ou la stratégie graduelle de construction de la crédibilité. Toutes deux exigent une discipline fiscale, un équilibre de la balance des paiements et des réformes économiques orientées vers le marché, en particulier la privatisation et la libéralisation commerciale. Toutes deux préconisent l'élimination des subventions et des contrôles administratifs, la correction des prix, la stimulation de la compétitivité intérieure et extérieure, la garantie d'une efficacité dans l'allocation des ressources et la réduction de la taille de l'État.

Selon la gravité de la crise fiscale on recommandera soit une stratégie d'attaque frontale soit une stratégie graduelle de construction de la crédibilité. Ainsi, lorsque la crise fiscale se transforme en hyperinflation, lorsque l'État est de fait détruit, l'attaque frontale de la crise fiscale, toujours périlleuse, sera la seule alternative. Si la situation économique n'est pas aussi détériorée, une stratégie graduelle de construction de la confiance sera possible.

L'attaque frontale comporte : 1° l'annulation de la dette publique intérieure par une réforme monétaire et 2° la réduction de la dette publique extérieure, de manière unilatérale ou presque unilatérale, à un niveau compatible avec les restrictions en matière fiscale et de balance des paiements. Tous les pays confrontés à une hyperinflation ont dû adopter une partie de ces mesures. Mais l'attaque frontale est périlleuse car si elle échoue, la situation empire. C'est la raison pour laquelle il vaut mieux adopter la stratégie de construction graduelle de la confiance, si les circonstances le permettent.

La Bolivie, le Pérou et l'Argentine, où la crise fiscale a atteint un climax hyperinflationniste, n'eurent pas d'autre choix que l'attaque frontale contre l'inflation. Le Brésil l'appliqua en 1990, mais elle échoua. Le Mexique est le cas classique de la stratégie de la construction graduelle de la confiance, bien que l'inflation dans ce pays ait été éliminée aussi par un choc frontal. Pourtant

28. Voir le chapitre 15.

au Mexique, comme au Venezuela, la dette publique ne fut pas annulée et l'ajustement fiscal fut basé sur la réduction des dépenses et des salaires publics et non pas sur l'augmentation des impôts. En d'autres termes, les coûts de l'ajustement retombèrent sur les travailleurs et les classes moyennes. Les créanciers locaux et étrangers furent exemptés d'une réduction substantielle de la dette et les riches furent soulagés de ne pas devoir payer plus d'impôts.

L'alternative réaliste pour l'Amérique latine réside entre l'attaque frontale et la stratégie de la construction de la confiance. Une stratégie pragmatique reconnaît : 1° l'importance de la crise fiscale ; 2° la nécessité de réformes orientées vers le marché et le maintien de la discipline fiscale ; 3° la nécessité de la réduction de la dette intérieure et extérieure ; 4° le caractère hégémonique (et conservateur) de l'influence des États-Unis sur l'Amérique latine et 5° la démarche contradictoire des élites latino-américaines qui perçoivent la crise fiscale, mais résistent à l'attaquer par la discipline fiscale et la réduction de la dette, y compris la réduction de la dette extérieure en raison de leurs liens étroits avec les États-Unis.

Les intérêts nationaux des pays latino-américains et ceux des États-Unis ont beaucoup de points en commun. Les États-Unis sont clairement plus importants pour l'Amérique latine que celle-ci ne l'est pour les États-Unis, mais de nombreuses opportunités se présentent pour tous ces pays s'ils sont capables de se comprendre et de gérer leurs différences de manière productive. Lorsque l'hégémonie économique des États-Unis n'était pas limitée à l'Amérique latine, mais s'étendait au monde entier, les possibilités de coopération entre les États-Unis et l'Amérique latine étaient limitées. Mais, actuellement, il semble que l'hégémonie globale des États-Unis est en perte de vitesse au bénéfice du Japon et de l'Europe et, par conséquent, de nouvelles possibilités d'alliances extérieures surgissent (voir le chapitre 16).

Les conflits avec les États-Unis et, plus largement, entre le premier monde et l'Amérique latine peuvent posséder une base réelle. La crise de la dette est un cas d'école. Les disputes sur les droits de propriété en sont un autre. Mais, dans la plupart des cas, les intérêts des pays latino-américains et des pays du premier monde coïncident. Dans beaucoup de cas toutefois des points de vue idéologiques, qui résultent des approches conflictuelles des problèmes et des solutions de la crise latino-américaine, éclipsent les intérêts mutuels. L'interprétation de la nouvelle dépendance donnait encore une grande importance aux conflits alors que l'interprétation de la crise de l'État, qui ne les ignore pas, montre que les grands pays latino-américains, en particulier le Brésil, ont les moyens de négocier leurs intérêts.

Les approches conflictuelles que j'ai analysées en sont un exemple. Si les pays latino-américains préfèrent l'interprétation de la crise de l'État – en tant qu'explication des origines de la crise – et la stratégie sociale-libérale – qui comporte un ensemble de propositions pour la résoudre –, le premier monde, lui, utilise la rhétorique néolibérale comme recette toute faite

pour résoudre les problèmes de l'Amérique latine, alors même qu'il ne l'applique pas chez lui. Dans la pratique, à mesure que nous avançons dans les années 1990, la croissance repart en Amérique latine sur la base de l'adoption de politiques qui correspondent à un mélange entre l'expérience sociale-démocrate européenne et l'interventionnisme de l'Asie du Sud et du Sud-Est d'un côté et le consensus de Washington de l'autre.

## Les cycles de l'État

L'interprétation de la crise de l'État est un instrument pour comprendre la crise économique en Amérique latine durant les années 1980 et sa modeste récupération durant les années 1990. Cependant, cet outil théorique ne prend tout son pouvoir explicatif que si on lui ajoute l'hypothèse du caractère cyclique de l'intervention de l'État. Selon cette hypothèse, l'État s'est partout développé démesurément entre les années 1930 et les années 1970. La critique néolibérale est une réaction à cette croissance car elle entraînait des distorsions de plus en plus grandes. Depuis les années 1980, des réformes orientées vers le marché – en particulier la privatisation, la déréglementation et la libéralisation commerciale – réduisent l'appareil d'État. Cependant, si le processus est intrinsèquement cyclique, aussitôt que la crise aura « purgé » l'État, de nouveaux rapports entre l'État et le marché surgiront et l'État reprendra un processus d'expansion relatif par rapport au marché<sup>1</sup>.

Dans certains cas, une intervention étatique limitée représente une pratique politique acceptable. C'était clairement le cas entre 1930 et 1960, lorsque le consensus keynésien prédominait. Après la dépression économique des années 1930, la comparaison entre les défaillances du marché et les possibilités de planification et d'élaboration de politiques économiques actives était sans aucun doute à l'avantage des secondes. Actuellement, un raisonnement inverse semble représenter la vérité pour la « nouvelle droite » néolibérale, dont les idées sont fondées sur la théorie individualiste et la logique déductive incorporée à la théorie économique néoclassique et à l'école des choix rationnels, s'opposant aux vieilles idées relatives à la tradition et à la hiérarchie qui définissent la « vieille droite ». Toutefois, il y a déjà des signaux qui montrent que cette vague néoconservatrice est en train de se consumer. Ainsi, au milieu des années 1990, un revirement idéologique devient possible.

Dans la théorie macroéconomique, la prédominance du monétarisme durant les années 1960 et de l'école des « nouveaux classiques », fondée sur le concept des anticipations rationnelles, durant les années 1970 – tous deux

1. J'ai développé cette hypothèse dans Bresser-Pereira (1993c). La part des prélèvements obligatoires dans le PIB constitue la mesure la plus simple de la taille relative de l'État.

solidement fondés sur la théorie économique néoclassique –, sont les indices évidents de la vague néoconservatrice. L'ascension de la nouvelle droite entraîna la chute du consensus keynésien. D'un côté, l'État était devenu démesurément grand et inefficace, victime de la crise fiscale, et, de l'autre, les politiques économiques keynésiennes, fondées sur le présupposé de l'insuffisance chronique de la demande, échouèrent dans le combat contre la croissance du chômage et l'augmentation de l'inflation, car l'insuffisance de la demande coexistait alors avec l'inflation dans la stagflation des pays développés ou l'inflation inertielle des pays latino-américains.

Par ailleurs, dans les économies en développement, l'échec relatif des théories d'industrialisation fondées sur la grande impulsion (*big-push*) rendit possible l'ascension des théories de la croissance orientée vers le marché et poussée par les exportations, dont les dogmes essentiels étaient la privatisation et la libéralisation commerciale. Le fait que des pays comme la Corée du Sud et Taïwan adoptèrent des stratégies poussées par les exportations qui étaient combinées avec des politiques industrielles agressives, au lieu d'abandonner les destinées de l'économie aux caprices du marché, n'empêcha pas que les partisans du nouveau credo utilisent ces pays comme exemples des nouvelles idées libérales. En fin de compte l'échec des économies étatisées voulant maintenir durant les années 1960 et 1970 les taux de croissance élevés atteints au cours des années 1950 et 1960 devint un puissant argument idéologique en faveur du discours néolibéral. Une autre preuve du triomphe des idées néolibérales : l'effondrement postérieur du communisme. L'étatisme extrême de l'Union soviétique et des pays de l'Europe de l'Est fut négligé. La stratégie conservatrice mêla l'appui à une intervention étatique limitée, en cours dans le monde capitaliste, et le contrôle total de l'économie par l'État, propre au communisme soviétique.

Cette vague néolibérale est depuis peu combattue. En effet, les déficiences du monétarisme et de la théorie des anticipations rationnelles deviennent en effet manifestes. La place de l'intervention de l'État dans l'économie augmente, bien que modestement encore, et la nouvelle théorie du commerce international (Paul Krugman), aussi bien que la théorie récente de la croissance endogène (Paul Romer) indiquent de nouvelles voies pour l'économie dominante. L'idée simpliste adoptée par la nouvelle droite, à savoir que « le marché peut bien avoir ses défauts mais ils sont toujours moins nuisibles que les défauts que comporte l'action de l'État », relève d'une agilité rhétorique mais ne se soutient ni du point de vue théorique ni du point de vue pratique.

Les changements de perception aussi bien du marché que de l'intervention étatique sont liés à leurs succès et à leurs échecs récurrents et respectifs. À mesure que l'intervention étatique est une réussite, les théories qui l'appuient sont favorisées. Cependant, dès qu'elle commence à ne plus fonctionner ou à montrer qu'elle n'est plus opérationnelle, la voix des conservateurs devient plus audible. C'est symptomatique de la nature cyclique et toujours changeante

de l'intervention étatique. Dans ce chapitre, après avoir passé en revue les rôles complémentaires du marché et de l'État dans le capitalisme contemporain, j'analyserai le cas du Brésil sous l'angle de la théorie des cycles de l'État.

L'État et le marché sont au centre des transformations économiques et politiques en cours dans le monde. Ainsi il devient très difficile de comprendre ces événements sans s'appuyer sur une théorie qui explique les relations entre ces deux institutions. Il existe différentes interprétations concernant le rôle de l'État dans le passé et son rôle actuel dans le domaine économique. Durant les dernières années, aussi bien la gauche que la droite ont critiqué l'action étatique.

Les néolibéraux affirment que l'action collective est impossible, que l'État est nécessairement inefficace parce qu'il est victime des intérêts privés, que son protectionnisme décourage le travail et qu'il tend à favoriser excessivement les groupes de pression. Les néolibéraux disent aussi que l'efficacité est synonyme de marché, que les imperfections de l'État sont pires que celles du marché, qu'il est préférable de vivre avec les défaillances du marché que d'essayer de les ajuster en utilisant l'État. Ainsi, leur objectif politique de base est d'atteindre « l'État minimum ».

Si la gauche moderne considère, elle aussi, l'intervention étatique inefficace, elle ne pense pas qu'elle soit intrinsèquement inefficace, car pour elle l'intervention étatique est strictement nécessaire. Elle n'affirme pas que l'intervention étatique décourage le travail productif, mais plutôt que celle-ci favorise le capital oligopolistique. Par ailleurs, l'État est une victime facile de l'inefficacité et des intérêts privés qui finissent par « privatiser l'État », le transformant en propriété de quelques groupes de pression. L'État devient efficient et efficace s'il se soumet à un processus permanent de réforme, indispensable dans la mesure où il ne possède pas un système automatique, même imparfait, de correction comme le marché. L'administration des organisations bureaucratiques – parmi lesquelles l'État est la plus importante – implique de constantes corrections et doit être en permanence réformée.

En parlant d'État, je me réfère seulement à l'appareil d'État, à l'organisation bureaucratique étatique et au système légal que lui donne la Constitution. Je ne me réfère pas à l'État-nation, identifié avec un pays ou une nation, ni à un régime politique – « l'État autoritaire » –, et encore moins à un système économique – « l'État capitaliste ». L'État, dans le sens étroit du terme, est une forme spéciale d'organisation bureaucratique composée par un gouvernement, une bureaucratie publique et une force armée d'un côté et par un système légal ou constitutionnel complexe de l'autre. Cette organisation est unique parce qu'elle détient le pouvoir exclusif de légiférer et de collecter l'impôt auprès des habitants d'une aire géographique déterminée qui correspond à l'État-nation<sup>2</sup>.

2. Je sais très bien que la théorie politique anglo-saxonne tend à identifier l'État avec le gouvernement. Mais, suivant la tradition européenne, je distingue le gouvernement de l'État, prenant le gouvernement comme l'élite politique qui administre formellement l'État dans les domaines exécutifs, législatifs et judiciaires.

Le marché et l'État sont les deux institutions de base qui coordonnent n'importe quel système économique contemporain. Dans le capitalisme contemporain, l'État et les grandes entreprises ont un rôle complémentaire au marché dans le mécanisme d'allocation des ressources. Le système social que nous appelons capitalisme est, en partie, caractérisé par une société étatique ou bureaucratique. Le système économique est fondamentalement coordonné par le marché, à savoir par le système des prix. Mais l'État joue un rôle prépondérant dans la régulation et l'institutionnalisation du marché. Les bureaucrates, aussi bien des grandes entreprises que de l'État, ont une grande influence sur la régulation et la coordination de l'économie.

Si, en termes abstraits, le capitalisme est un système économique coordonné par le marché, l'étatisme est un système économique dans lequel l'État se substitue, presque complètement, au marché dans la coordination de l'économie. Alors que l'effondrement du système économique de type soviétique a démontré l'impossibilité de l'étatisme pur, ou bureaucratie pure dans le cas de l'Europe de l'Est, le « capitalisme pur » où les petites entreprises seraient coordonnées seulement par le marché sans aucune participation de l'État, en dehors de son rôle de garant de la propriété et des contrats, est également impossible.

Au xx<sup>e</sup> siècle, le capitalisme bureaucratique se caractérise de plus en plus par la régulation sociale-démocrate du marché. Régulation réalisée par le gouvernement au travers d'un processus permanent de médiation entre les capitalistes et les travailleurs dont l'objectif est de rendre compatibles les taux de profit et l'investissement avec une distribution acceptable du revenu. Cette intervention est indispensable parce que le taux de salaire d'équilibre du marché est très bas pour les travailleurs non qualifiés (John Roemer, 1990). Ce taux est celui de l'équilibre économique, puisqu'il égale l'offre à la demande sur le marché du travail, mais politiquement il n'est pas viable. Le type de régulation favorisé par l'État-providence dans les régimes sociaux-démocrates taxe les capitalistes et les bureaucrates, ainsi que les classes moyennes et élevées. Avec les ressources correspondantes, il peut financer les dépenses sociales responsables de l'élévation du taux de salaire d'équilibre pour les travailleurs non qualifiés<sup>3</sup>.

Le marché est une institution. Il n'existe pas naturellement. Il dépend donc des lois et de la réglementation émises par l'État. Le marché ne peut promouvoir l'allocation des ressources que s'il y a un État fort qui le soutient et le corrige, alors que seul il serait incapable de le faire. Les actions correctrices prises par l'État doivent être très limitées, puisque les distorsions provoquées par sa croissance excessive sont inévitables. Mais il est utopique de croire que

3. Il est à noter que je n'assimile pas les capitalistes à la classe élevée, ni les technobureaucrates à la classe moyenne. Il y a, en effet, d'innombrables capitalistes de la classe moyenne et un nombre croissant de bureaucrates qui appartiennent à la classe élevée.

le capitalisme contemporain puisse fonctionner sans un État fort doté d'une capacité de gouverner et sans une bureaucratie forte dotée, elle, de la capacité de bien gouverner. Le rôle de l'État dans la médiation des intérêts et la réalisation des transferts en faveur des secteurs considérés comme prioritaires reste essentiel. Le capitalisme contemporain est, à la fois, hautement compétitif, orienté vers le marché et bureaucratique. L'histoire démontre qu'une économie coordonnée seulement par les bureaucrates et par l'État est prédestinée à l'échec, mais l'histoire montre aussi que la réussite d'une économie contrôlée exclusivement par les capitalistes et par le marché est une pure fiction. La régulation d'une économie est toujours le résultat d'opérations conjointes de régulation de la part du marché et de l'État, de l'interaction entre les décisions des entrepreneurs et des bureaucrates.

Ainsi, définir la science économique comme l'étude du marché et la science politique comme l'étude du pouvoir et de l'État n'a aucun sens. En réalité, sans État, ni le capital ni la monnaie n'existeraient et, de la sorte, ni la production ni le commerce à grande échelle ne seraient possibles. En outre, il est impossible d'imaginer la coordination de l'économie réalisée seulement par le marché, ou seulement par l'État, en raison des monopoles naturels, des économies externes, des processus d'apprentissage dans le travail...

## Le caractère cyclique de l'intervention de l'État dans l'économie

L'intervention de l'État, dans les temps modernes, assume trois formes qui correspondent à trois modèles historiques de développement : 1° l'État planificateur qui se substitue au marché dans la coordination de l'économie (modèle étatiste ou soviétique) ; 2° l'État volontariste qui favorise l'accumulation du capital et le développement technologique (les modèles historiques de l'industrialisation de l'Allemagne et du Japon et ceux adoptés durant ce siècle, à des degrés divers, par la majorité des pays en développement) et 3° l'État coordonnateur et du bien-être qui oriente la politique macroéconomique, favorise le bien-être social, régule au niveau microéconomique les entreprises et l'environnement ; pourvoyeur d'incitations fiscales pour le développement technologique de manière à garantir la compétitivité extérieure, il intervient dans le cadre du commerce international pour faire valoir les intérêts de chacun (modèle actuel des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques, OCDE). Le premier modèle historique d'intervention de l'État n'entre pas dans le cadre de ce travail. Je discuterai l'intervention de l'État au Brésil en considérant que nous sommes confrontés à un système capitaliste, économiquement orienté vers le marché, en transition du second au troisième modèle, c'est-à-dire de l'État volontariste à l'État coordonnateur et du bien-être.

L'intervention de l'État s'étend et se contracte de manière cyclique et, à chaque nouveau cycle, le mode d'intervention se modifie<sup>4</sup>. Lorsque l'intervention augmente, l'État assume chaque fois plus un rôle de coordonnateur du système économique, prenant des décisions relatives à la microallocation des ressources, à la macrodéfinition des niveaux d'épargne et d'investissement (ou de l'équilibre entre demande et offre agrégées), à la détermination aux niveaux micro et macro de la distribution du revenu entre les classes sociales et entre les secteurs de l'économie. L'intervention est croissante parce que, au début, l'intervention est réussie, l'État jouant un rôle que le marché n'est pas capable d'exécuter, ou alors de manière inefficace, et parce qu'elle répond de manière adéquate et effective à la demande de la société.

Mais à mesure que l'intervention étatique augmente en termes de participation au PIB, ou en termes de degré de réglementation auquel l'économie est soumise, l'intervention commence alors à devenir inopérante. Voici les symptômes de la trop longue expansion de l'État : 1° la réglementation excessive qui obstrue, au lieu de stimuler, l'activité économique, 2° un déficit public élevé qui augmente le taux d'intérêt et provoque l'éviction des investissements privés et 3° l'apparition d'une épargne publique négative qui réduit l'épargne totale de l'économie et paralyse l'État. C'est le moment où le cycle se retourne, où le contrôle étatique se contracte et où le contrôle par le marché s'étend. C'est le moment de la déréglementation et de la privatisation.

Cette hypothèse de la nature cyclique de l'intervention de l'État s'oppose aussi bien aux théories statiques, qui revendiquent comme idéal un certain niveau d'intervention de l'État, qu'aux théories historiques, qui considèrent une tendance sur le long terme à l'étatisation de l'économie. Pour les néolibéraux le niveau idéal d'intervention de l'État est très faible, pour les étatistes il est très élevé et pour les pragmatiques il est intermédiaire. Bien que je sois plus proche de la position des pragmatiques, je dirais que ces trois positions sont inacceptables dans la mesure où elles revendiquent un rapport idéal ou optimal entre le marché et l'État. Mon hypothèse est que, selon le schéma cyclique déjà décrit, cette relation idéale varie avec le contexte historique.

Ainsi, au lieu de tomber dans une discussion interminable sur un optimum douteux, je propose un schéma cyclique et toujours changeant de l'intervention étatique. Si j'arrive à travers ce travail et bien d'autres à démontrer cette hypothèse, le contenu idéologique du débat autour de l'intervention économique de l'État pourra enfin diminuer. Du moins je l'espère.

La croissance de l'État a des limites économiques et politiques. Les relations entre l'État et la société civile, ou entre l'État et le marché, ne sont pas arbitraires. Le marché et l'État sont les deux mécanismes de coordination d'un système économique. Bien que les deux institutions ne soient pas parallèles

4. L'hypothèse que la croissance de l'État suit un schéma cyclique fut à l'origine présentée au symposium « Democratizando a economia » (Centre Wilson et université de São Paulo) en 1988 et fut publiée en portugais dans la *Revista de Economia Política* (vol. 9, n° 3, juillet 1989).

– l'État est antérieur au marché, étant responsable pour son institutionnalisation et sa régulation –, il est possible de penser que toutes deux ont des rôles complémentaires dans la coordination de l'économie. Ces rôles doivent être exécutés de manière équilibrée. Un État qui augmente démesurément par rapport au marché peut causer des problèmes économiques et politiques qui, tôt ou tard, limiteront son expansion. Dans ce travail, je suggère que l'État augmente de manière cyclique. Je propose qu'il y a dans le domaine de la relation entre l'État et le marché « les cycles de l'intervention de l'État », de la même manière que dans le domaine économique au sens strict il y a les cycles des affaires et les cycles de Kondratieff (1926) et, dans l'alternance entre intérêt public et intérêt privé, les cycles de Hirschman (1982).

Commencé au milieu des années 1970, le processus historique actuel réduisant le rôle économique de l'État, correspond à une phase de ce processus cyclique de l'intervention de l'État. La chute du taux de croissance des économies capitalistes depuis cette époque résulte, en partie, des distorsions et des inefficacités provoquées par la croissance excessive et désarticulée de l'État. À mesure que ces distorsions ont été perçues par la société, elles ont encouragé la vague conservatrice ou néolibérale. Les défaillances de l'État ont été rendues responsables de tous les problèmes qui ont surgi. De fait, les défaillances du marché furent ignorées et l'État minimum devint l'objectif à atteindre. Les instruments proposés pour cela furent la libéralisation commerciale, la privatisation, la déréglementation et l'ajustement fiscal.

Pourtant, il n'y a pas de raison pour identifier les réformes orientées vers le marché au néolibéralisme, ni pour confondre l'orientation vers le marché avec la coordination par le marché. Le Japon et les « tigres » asiatiques sont des économies orientées vers le marché, c'est-à-dire des économies fortement compétitives sur les marchés intérieurs et extérieurs, mais elles ne sont que partiellement coordonnées par le marché. L'allocation des ressources, par laquelle se coordonne une économie, n'est pas le rôle exclusif du marché puisque l'État a aussi un important rôle à jouer.

Les réformes économiques qui libéralisent le commerce extérieur, privatisent et dérèglementent peuvent tout simplement être correctes ; elles seront, cependant, néolibérales dès qu'elles auront pour but d'atteindre l'État minimum, sous-estimant les défaillances du marché et ignorant les potentialités de l'action collective. Si le schéma de l'intervention de l'État est cyclique, il tend alors à se modifier. Ainsi, à chaque cycle ou moment historique, la forme de l'intervention sera différente. Après la libéralisation et la privatisation, l'État exécutera de nouveaux rôles en matière d'institutionnalisation des marchés, d'investissement dans les infrastructures et dans l'éducation, de stimulation de la science et de la technologie, de protection de l'environnement et de promotion du bien-être social.

Affirmer que l'intervention étatique est toujours efficace ou inefficace n'a aucun sens. L'intervention de l'État peut être efficace ou inefficace, nécessaire

ou superflue, dans certains cas elle doit être réduite ou bien augmentée. En termes généraux, l'intervention étatique sera nécessaire et efficace dans la phase initiale du cycle d'intervention et, au fur et à mesure, elle deviendra excessive et inefficace lors de sa phase finale. Dans cette phase, l'État sera probablement boursoufflé et incapable d'agir de manière croissante en raison des intérêts extérieurs (les lobbies) et intérieurs (la bureaucratie) qui agissent sur l'État. Ils le privatisent ou le soumettent à la recherche de rentes et, finalement, l'entraînent vers des problèmes fiscaux importants, si ce n'est vers la véritable crise fiscale.

## Le cas brésilien

Au Brésil, le caractère cyclique et changeant de l'intervention de l'État est assez clair. Entre 1930 et 1970, l'État joua un rôle décisif dans la promotion de la croissance économique, alors que durant les années 1980, en raison de la crise fiscale, l'État perdit sa capacité de promouvoir la croissance et se transforma en un obstacle fondamental<sup>5</sup>.

Au Brésil, des économistes et des entrepreneurs, qui auparavant appuyaient l'intervention de l'État pour protéger l'industrie intérieure et créer des entreprises étatiques dans les secteurs où le capital privé se révélait incapable ou n'avait aucun intérêt à investir, sont aujourd'hui favorables à la libéralisation commerciale et à la privatisation. Cela ne signifie pas qu'ils sont devenus conservateurs, mais signifie simplement que le Brésil est dans une autre phase du cycle de l'intervention de l'État, dans laquelle il est nécessaire de réduire, d'agglomérer et de contracter la structure de l'État pour surmonter la crise fiscale et créer les conditions pour un nouveau stade de développement économique. Dans cette nouvelle phase, l'État aura un rôle économique différent, mais important, à jouer.

Entre les années 1930 et les années 1970, le schéma d'intervention de l'État au Brésil se modifia continuellement. Malgré cela, les données sur la croissance du PIB durant cette période démontre clairement qu'il a réussi à promouvoir le développement économique. Dans les années 1930, l'État donna l'impulsion à une politique industrielle de longue durée fondée sur la substitution des importations. Au début, elle fut une réussite. Au cours des années 1940 et 1950, des entreprises étatiques furent créées pour agir dans les secteurs de base de l'économie : l'industrie sidérurgique et pétrolière, l'énergie électrique et le transport.

5. Les travaux sur l'intervention de l'État au Brésil sont nombreux. Voir, par exemple, Rezende da Silva (1972), Suzigan (1976, 1988), Evans (1979) et Martins (1985).

Les années 1960 furent une période de transition et d'ajustement fiscal, mais les modifications dans la politique industrielle furent assez limitées. L'innovation essentielle du gouvernement autoritaire et technobureaucratique de l'époque fut l'adoption d'une politique clairement orientée vers les exportations. L'objectif était alors d'exporter des biens manufacturés. Mais la protection de l'industrie intérieure, principale caractéristique de l'industrialisation fondée sur la substitution des importations, fut maintenue. Les investissements directs effectués par l'État furent relancés dans la mesure où le secteur des télécommunications fut étatisé et l'étatisation du secteur de l'énergie électrique achevée.

La période de 1968 à 1978 correspond à la phase du miracle économique et celle allant de 1974 à 1979 au II<sup>e</sup> Plan national de développement. Ce plan favorisait une nouvelle vague de substitution des importations dans des secteurs de base de l'économie (les industries sidérurgique, de production de métaux non ferreux, pétrolière et pétrochimique) sous le contrôle direct d'entreprises étatiques. Il se caractérisait aussi par la substitution totale des importations dans l'industrie des biens de production qui étaient entre les mains du secteur privé et, en grande majorité, nationale. Les années 1970 furent aussi la période durant laquelle le Brésil accumula son énorme dette extérieure et commença à devoir faire face à une dette (publique) intérieure élevée.

Au cours de ces cinquante années, deux cycles peuvent être distingués. Le premier, allant jusqu'au milieu des années 1960, lorsque les gouvernements militaires issus du coup d'État de 1964 furent capables de résoudre la crise fiscale et la récession qui suivirent les excès commis durant le plan d'objectifs de Juscelino Kubitschek. Entre 1964 et 1967, l'État brésilien fut soumis à un ajustement fiscal macroéconomique et à des réformes structurelles (système d'indexation, réforme de l'impôt, réformes financière et bancaire) qui ont redonné à l'État la capacité de promouvoir l'épargne forcée et de canaliser vers les investissements directs publics ou vers les investissements privés subventionnés. Le second cycle, qui commença au début des années 1970, n'est toujours pas achevé puisque le pays n'est pas encore capable de résoudre la crise fiscale et économique des années 1980. Tout porte à croire, cependant, que ce cycle se terminera au cours des années 1990.

## Une approche pragmatique

Si l'on accepte l'idée d'un schéma cyclique de l'intervention de l'État, il devient facile de comprendre la vague conservatrice qui domine le monde depuis les années 1970 et est présente au Brésil depuis les années 1980. En effet, dès que l'État commence à présenter des signes clairs de sa croissance démesurée et désarticulée – l'État coordonnateur et du bien-être social des pays développés, l'État volontariste des pays en développement et l'État

planificateur central des économies étatiques –, apparaît la critique néolibérale sur l'action collective représentée par l'État. Cette critique, particulièrement celle qui trouve son origine dans l'école des choix publics, dispose d'un bon point d'appui : le déficit public perçu comme le résultat de l'action de groupes d'intérêts spécifiques. Une telle critique était tout à fait justifiée lorsqu'elle dénonça la croissance excessive de l'État et mit en relief la nécessité de réformes orientées vers le marché, mais elle est inacceptable en raison de son radicalisme, de son dogmatisme peu réaliste et de son conservatisme.

En outre, les moments de maximum et de minimum des cycles de croissance de l'État sont propices à l'avènement de vagues idéologiques, comme semblent le montrer les faits. Dans les années 1930, l'apogée du cycle favorisa l'apparition d'une critique réussie du libéralisme économique et, dans les années 1970, la croissance étatique déboucha sur une évaluation réussie (bien que pessimiste) de l'intervention de l'État. La prééminence croissante de l'approche pragmatique explique de telles transformations dans l'idéologie qui prédomine à un instant donné. Il suffit de penser aux économistes impliqués dans l'élaboration de politiques publiques. Dans le court terme, comme la crise en cours est surtout fiscale, les économistes pragmatiques qui par le passé étaient favorables aux politiques économiques de stimulation de la demande commencent à exiger une discipline fiscale, un ajustement fiscal effectif qui élimine le déficit public et, dans les cas extrêmes, n'ont pas de scrupules à demander l'annulation de la dette publique.

Cependant, comme l'origine de la crise fiscale réside dans la crise de la dette extérieure, cette approche que j'appelle sociale-démocrate, ou sociale-libérale, proposa dans les années 1980 la réduction de la dette extérieure par sa titrisation (*securitization*). La privatisation d'un maximum d'entreprises étatiques et la libéralisation commerciale constituent une part importante de cette politique, mais l'objectif n'est pas d'atteindre l'État minimum, mais de réformer l'État afin qu'il puisse à nouveau être capable de formuler et d'implanter des politiques économiques effectives.

La nouvelle stratégie adoptée par les économistes pragmatiques ne contemple pas béatement les investissements directs publics, et encore moins la protection de l'inefficace industrie de substitution d'importations, mais elle appuie le développement technologique en vue d'une compétitivité extérieure. Par ailleurs, la redistribution du revenu par l'augmentation des dépenses d'éducation et de santé est centrale. Il devient de plus en plus clair que la concentration élevée du revenu qui existe actuellement au Brésil est le principal obstacle à la croissance économique et à la stabilisation des prix dans la mesure où cette concentration alimente de manière permanente de nombreux conflits autour de la distribution du revenu et réduit la légitimité des gouvernements.

Plus que pragmatique, cette approche de l'intervention de l'État au Brésil est dialectique : d'une part, parce qu'elle appuie simultanément une économie fortement orientée vers le marché et un État interventionniste dans des

domaines sensibles où le marché est incapable de coordonner l'action nécessaire et, de l'autre, parce qu'elle reconnaît le caractère cyclique de l'intervention de l'État. Parfois, comme dans les circonstances actuelles, il est nécessaire de réduire l'État et de le remodeler pour qu'il devienne à la fois plus présent, c'est-à-dire capable d'implanter des politiques publiques, et plus efficace, c'est-à-dire capable de les implanter à un faible coût.

N'importe où dans le monde, les économistes technocratiques ont tendance à être pragmatiques, et tout particulièrement les économistes de l'Est asiatique. J'ai pu le vérifier lorsque j'ai participé à un séminaire international à Tokyo<sup>6</sup> durant l'été 1989. Dans ce séminaire, la majorité des économistes asiatiques étaient membres de leur gouvernement respectif et se définissaient sans embarras et même avec un certain orgueil, comme des technocrates pragmatiques par opposition aux économistes théoriques et idéologiques<sup>7</sup>.

Le rôle que joue l'État dans le développement des pays de l'Asie de l'Est et du Sud-Est, en commençant par le Japon, puis la Corée du Sud, Taïwan, Singapour, la Malaisie et plus récemment la Thaïlande et l'Indonésie, est bien connu<sup>8</sup>. Au moment où les pays latino-américains stagnent ou sont en croissance lente, les pays de l'Est et du Sud-Est asiatique sont en pleine expansion<sup>9</sup>. Au cours des années 1980, pendant que le revenu par habitant des pays latino-américains diminuait, il augmentait de plus ou moins 4 % par an dans ces pays asiatiques.

Une explication de ces différences économiques réside dans le fait que les économistes asiatiques pragmatiques combinent une sévère discipline fiscale avec une forte intervention de l'État. Mais curieusement ils évitent dans leur discours de faire référence à l'intervention de l'État alors qu'ils exaltent, en même temps et le plus possible, leurs « économies orientées vers le marché ». Ils croient en l'économie orientée vers le marché, mais ils croient aussi en l'intervention de l'État et la pratiquent de manière permanente. Cette attitude courante est exprimée par Seiji Naya de façon exemplaire :

« Les nouveaux pays industrialisés et les pays de l'ASEAN-4 ont permis que le marché fonctionne de manière assez libre et ont adopté une approche privatiste du développement économique. [...] Ceci ne signifie pas qu'il s'agisse d'économies du laissez-faire ; en réalité, les gouvernements interviennent fortement. [...] Dans l'Est asiatique il y a une relation hiérarchique selon laquelle le gouvernement peut directement influencer la conduite des entreprises privées au bénéfice du bien public et, en contrepartie, celles-ci attendent que celui-là les aide et les protège. » (1989, p. 5, 7.)

6. « The Tokyo Symposium on the Present and Future of the Pacific Basin Economy. A Comparison of Asia and Latin America », organisé par l'Institut des économies en développement. Tokyo, 25-27 juillet 1989. Les textes de ce séminaire ont été publiés par Fukuchi et Kagami (1990).

7. En réalité, certains d'entre eux sont aussi des économistes théoriques assez compétents.

8. Sur ce point, voir, entre autres, Naya (1989).

9. Nous rappelons au lecteur que ce texte date de 1996 et ne prend donc pas en compte la crise, à l'origine financière, qui actuellement ébranle cette région. (N.d.T.)

Ce pragmatisme économique oriental inclut un certain degré de dissimulation pragmatique. Puisque la classe capitaliste dominante désire entendre que son économie est orientée vers le marché, les Orientaux le répètent avec insistance. Au Japon, par exemple, les économistes du gouvernement affirment que son rôle économique est actuellement très faible. Après de nombreuses questions seulement, ils admettent que l'État japonais continue à dépenser des sommes importantes pour subventionner le développement technologique. Outre la dissimulation, cette attitude est dialectique. Ils croient réellement aux avantages d'une économie orientée vers le marché, tout en sachant pertinemment que l'État continue à jouer un rôle décisif dans le développement économique et la distribution du revenu qui, d'ailleurs, est bien moins inégale en Asie de l'Est et du Sud-Est qu'en Amérique latine.

Ce type d'économiste technocratique existe depuis longtemps au Brésil. Cependant, comme beaucoup d'entre eux se sont compromis avec le régime autoritaire et ont échoué devant la crise économique, à la fin des années 1970, ils ont été durement attaqués<sup>10</sup>. Ils font en sorte que, à l'image d'un mécanisme d'autodéfense, leur existence soit la moins visible possible. Par ailleurs, avec le processus de démocratisation, ils ont perdu leur pouvoir au bénéfice de la bourgeoisie et des hommes politiques professionnels. Cependant, il n'y a aucun doute que si la solution à la crise brésilienne passe par la formation d'une coalition politique nouvelle et plus ouverte – plus large que celle qui a existé pendant le régime militaire –, cette coalition devra comporter les entrepreneurs, les travailleurs et la classe bureaucratique de l'État et du secteur privé. L'élection de Fernando Henrique Cardoso à la présidence comporte cette orientation et, jusqu'à un certain point, signifie qu'un nouveau pacte politique est en formation.

10. Cette attaque contre la technobureaucratie fait partie de la longue transition démocratique brésilienne. L'alliance entre la bourgeoisie et les technobureaucrates civils et militaires fut rompue pour la première fois au Brésil au milieu des années 1970. J'ai analysé ce processus politique dans Bresser-Pereira (1978).

## II

### LA CRISE FISCALE

Le thème de cette deuxième partie est la crise fiscale de l'État en Amérique latine des années 1980, déjà présente au Brésil et dans toute la région depuis la première crise pétrolière. Après la crise au Mexique en 1982, cette crise fut identifiée comme une crise de la dette extérieure. Pour certains, il était clair que c'était beaucoup plus que cela : la crise extérieure était avant tout une crise fiscale, vu que l'État était maintenant le grand débiteur, et la crise fiscale était, plus largement, une crise de l'État puisque, à son aspect fiscal, s'ajoutait l'épuisement de la stratégie d'industrialisation par substitution des importations – qui allait configurer la crise du mode d'intervention de l'État sur le plan économique – et le dépassement de la forme bureaucratique de gestion de l'État. Tous les pays d'Amérique latine ont connu à un degré variable la crise fiscale. La Colombie est peut-être la seule exception. Certains l'ont dépassée plus rapidement comme le Chili. D'autres, frappés par l'hyperinflation, paroxysme de la crise fiscale, ont considérablement amélioré leurs finances au milieu des années 1990, comme la Bolivie, l'Argentine, le Pérou et dans une moindre mesure le Brésil. Ils rencontrent encore des problèmes dans ce domaine qui les empêchent de reprendre le chemin du développement économique durable.

## Crises et transformations

En raison de la crise fiscale de l'État, le mode de financement des investissements au Brésil a souffert de profondes modifications durant les années 1980. Dans les années 1970, ce financement suivait le schéma classique qui prévaut normalement au début du développement : l'investissement est financé par l'épargne publique et par l'épargne extérieure. Au fur et à mesure que le chemin de la croissance était retrouvé, au cours des années 1990, le rôle du secteur privé devint stratégique. La principale préoccupation de ce chapitre sera la source du financement des investissements. Le présupposé de base est que le stade de l'accumulation primitive, lorsque le taux d'investissement sort des niveaux précapitalistes pour atteindre environ 20 % du PIB, s'est définitivement clos durant les années 1970. Bien que déséquilibrée et injuste, l'économie brésilienne est déjà une économie capitaliste développée confrontée à une profonde crise fiscale. Celle-ci amène une transition vers de nouvelles formes de financement de l'accumulation du capital.

Ce chapitre est divisé en huit sections. Dans la première, est construit un modèle qui montre qu'au cours des premiers stades du développement, indépendamment de l'épargne extérieure, l'épargne forcée réalisée par l'État et les ressources résultantes sont utilisées aussi bien pour financer ou subventionner l'investissement privé que pour financer l'investissement public. Dans une deuxième phase, après l'accumulation d'un stock de capital suffisant, le secteur privé assume un rôle de plus en plus important dans les investissements grâce à une augmentation continue de la productivité et des profits. La deuxième section analyse le déclin de la capacité de l'État à investir et à épargner. La troisième montre que, au cours des années 1970, l'investissement était fonction de l'épargne publique et de l'épargne extérieure. Non seulement l'État investissait directement, mais il était encore responsable du financement et des subventions des investissements privés. La quatrième section montre comment le financement extérieur des investissements s'épuisa à partir de 1979. La cinquième section analyse la détérioration des finances publiques ou la perte croissante de la capacité de l'État à réaliser l'épargne forcée. Y sont aussi analysés la réduction du poids des prélèvements obligatoires, les contrôles

artificiels des prix pratiqués par les entreprises étatiques, l'augmentation de l'endettement de l'État aggravée par des taux d'intérêt plus élevés, la pression pour la réduction du déficit public et la faiblesse politique de la technobureaucratie d'État. La sixième section examine la tendance à la baisse du taux de profit des entreprises étatiques et des entreprises privées, nationales et multinationales, au cours des années 1980. Cette chute est reliée au processus d'ajustement, à la perte de la capacité de l'État de subventionner le secteur privé et à une croissance de la composition organique du capital ou à une réduction du rapport marginal produit/capital en raison d'investissements intensifs en capital substitutif d'importations. La septième section présente une brève analyse de la relation entre salaire et productivité. Enfin, en conclusion, une discussion est menée sur les modes d'investissement prédominants à partir de la seconde moitié des années 1980. Deux questions se posent : quel sera le nouveau mode d'investissement et quels seront ses résultats ? Les travaux de Rogério F. Werneck sur ce thème sont passés en revue. Bien qu'il y ait une nécessité évidente à récupérer la capacité de l'État à épargner et à investir, il n'est pas raisonnable d'essayer de retourner au mode d'investissement des années 1970. L'endettement de l'État, la nouvelle force du secteur privé, l'existence de marchés financiers qui n'existaient pas auparavant et l'existence d'un stock de capital beaucoup plus élevé suggèrent une nouvelle stratégie fondée sur l'exportation de produits manufacturés et sur l'élévation du rapport produit/capital.

## Investissement, épargne et croissance

Le taux d'investissement est la variable fondamentale dans n'importe quel processus d'industrialisation. Selon la productivité de l'investissement, conséquence directe de l'innovation technologique mesurable par le rapport marginal produit/capital, le taux de croissance à long terme dépendra du taux d'investissement.

L'investissement est le résultat des décisions des entreprises privées, des multinationales, des entreprises étatiques et de l'État lui-même. En fonction du stade de développement et de la stratégie d'industrialisation adoptée, les investissements pourront être effectués de manière prédominante par l'un ou par l'autre de ces agents économiques. Au début du développement, il est très fréquent de voir l'État et les entreprises étatiques assumer le rôle dominant dans le processus d'investissement. Ce fut le cas au Japon et en Allemagne et, plus récemment, en Corée du Sud et à Taïwan. Dans d'autres cas, les entreprises étatiques lancent le processus tandis que l'État et les entreprises multinationales n'apparaissent que par la suite. Quoi qu'il en soit, l'interaction entre ces trois ou quatre agents – entrepreneurs, État, entreprises étatiques et multinationales – est essentielle pour comprendre un certain mode de développement industriel.

Le taux d'investissement est défini par le rapport entre l'investissement total et le produit intérieur brut (PIB). Ce rapport dépend à long terme : 1° de la capacité d'autofinancement des entreprises à travers leur taux de profit, 2° de leur capacité d'obtenir un financement intérieur et extérieur, y compris en capital nouveau et 3° en ce qui concerne l'État, de sa capacité de promouvoir l'épargne forcée. À court terme, l'investissement dépend également des fluctuations cycliques des anticipations en matière de taux de profit qui dépendent directement de la relation entre offre et demande agrégées. Les lois qui régissent le processus économique à court terme ne sont pas les mêmes que celles qui expliquent le processus de long terme, mais les décisions d'investissement de court terme influencent nécessairement le long terme. De telle sorte que, même en ne donnant pas la priorité à l'analyse de court terme, je la prendrai en considération. Bien que la décision d'investir dépende essentiellement des anticipations en matière de profit, elle dépend aussi de la crainte de perdre des parts de marché ou du risque d'être battu par la concurrence technologique. Si les anticipations relatives à la réalisation d'un profit sont positives, ou si les craintes relatives à la perte de marchés à la concurrence technologique sont élevées, l'investissement peut alors être maintenu même avec des taux d'intérêt relativement élevés.

On peut dire que la capacité d'investissement de long terme dépend de l'épargne. En réalité, ce n'est vrai qu'en cas de plein-emploi. Cependant, dans la situation plus courante de sous-emploi, ce sera l'investissement par le moyen du multiplicateur qui déterminera le revenu et l'épargne agrégés. Mais, même lorsqu'il y a plein-emploi, je préfère mettre l'épargne en position subordonnée. Elle dépend de la capacité des entreprises de s'autofinancer, de la viabilité à obtenir un financement intérieur ou extérieur et de la capacité de l'État à réaliser l'épargne forcée.

La capacité des entreprises à financer leurs investissements dépend du volume du stock de capital et du taux de profit. Supposons que l'investissement,  $I$ , soit égal au profit,  $\Pi$ , un taux de profit,  $\Pi/K$ , élevé entraînera alors un taux d'accumulation,  $I/Y$ , élevé – à moins que le rapport capital/produit,  $K/Y$ , soit considérablement supérieur à 1. Plus le rapport capital/produit sera élevé, c'est-à-dire le progrès technologique plus inefficace ou coûteux en capital, moindre sera le taux d'accumulation – avec un taux de profit donné. Ceci devient clair lorsqu'on divise le numérateur et le dénominateur du taux d'accumulation par  $K$  :

$$(I/K)/(Y/K).$$

Au début du développement, le stock total de capital est faible par rapport à la production courante. De telle sorte que le taux de profit moyen devrait être exceptionnellement élevé pour permettre un taux d'accumulation également élevé. Le problème, cependant, c'est que le taux de profit moyen tend aussi

à être faible. Ainsi, même si le taux de profit marginal sur les investissements nouveaux est élevé, le taux moyen d'accumulation ne sera pas élevé<sup>1</sup>.

Le taux de profit dépend : 1° du taux et du type de progrès technologique, 2° du rapport profit/salaire, ou du taux de plus-value, et 3° du rôle de l'accumulation primitive. L'accumulation primitive comprend toutes les formes d'appropriation de l'excédent ou de la réalisation des profits par les capitalistes en dehors du processus régulateur du marché. Marx (1867, chapitre 24) a dit qu'au cours des premiers stades du développement, l'accumulation primitive était essentielle pour la formation du stock de capital de base. Le processus de plus-value – qui présuppose l'existence d'un stock de capital – ne fonctionnera comme un moyen d'appropriation de l'excédent par les mécanismes du marché que dans un stade postérieur. De nos jours, l'accumulation primitive résulte des pratiques monopolistes et spécialement du protectionnisme et des subventions publiques, autrement dit des processus de « privatisation de l'État » ou de recherche de rentes en dehors du marché grâce au contrôle de l'État.

À l'intérieur, la disponibilité de financement pour l'accumulation du capital dépend de l'existence d'une classe de rentiers et d'un système financier pour transférer l'épargne des rentiers vers les entreprises<sup>2</sup>. À l'extérieur, la possibilité de financement dépend de la disponibilité du crédit international et de la crédibilité du pays. Comme au début du développement, la classe de rentiers est en général peu importante, l'épargne forcée réalisée par l'État par l'intermédiaire de l'impôt ou de l'inflation représente un substitut notable.

L'épargne forcée réalisée par l'État peut être canalisée vers les entreprises privées par l'intermédiaire de financements concédés par les banques publiques selon des formes variées de subventions (accumulation primitive). Cette épargne peut aussi être investie directement par l'État ou transférée vers les entreprises étatiques. Quoiqu'il en soit, l'épargne obligatoire et l'accumulation primitive auront un rôle décisif dans le financement de l'investissement lors des stades initiaux du développement parce que le stock de capital entre les mains des entreprises privées et des rentiers sera nécessairement peu élevé par rapport à la production. Néanmoins, après un certain temps, l'intervention de l'État, dont le grand mérite réside dans sa capacité de réaliser l'épargne forcée ce qui augmente le taux d'investissement, commence à se révéler inefficace et incompatible avec l'innovation. Le rapport capital/produit augmente, les mécanismes hors marchés perdent de leur importance et le

1. J'ai largement développé ces relations théoriques dans Bresser-Pereira (1986).

2. Joseph Schumpeter (1911) a attribué à l'investissement un rôle fondamental dans les décisions d'investissement. Kalecki (1933) et Keynes (1937) attribuèrent aussi un rôle essentiel au système financier dans la croissance de l'investissement. Un récent débat d'économistes postkeynésiens (Asimakopulos, 1983, 1986 ; Kregel, 1984-1985, 1986 et Davidson, 1986) suit la même ligne. Pour les économies sous-développées, le rôle du financement extérieur était connu depuis les premières études sur le développement économique des années 1940. Dans ce chapitre, l'importance du financement va de soi. Nous mettons l'accent sur le rôle de l'accumulation primitive et de l'épargne obligatoire dans les stades initiaux du développement.

processus d'accumulation du capital pourra se poursuivre à condition d'être fondé sur le progrès technologique et sur le mécanisme de la plus-value dirigée par des entrepreneurs capitalistes.

## La réduction de l'épargne

Le mode de financement des investissements durant les années 1980 s'est énormément transformé par rapport à la décennie précédente. Durant la seconde période, les taux d'épargne et d'investissement ont baissé tandis que le taux de croissance du produit a fluctué de manière accentuée (tabl. 4).

La réduction du taux d'épargne est clairement reliée au déclin de l'épargne extérieure et spécialement de l'épargne de l'État. D'une valeur maximale de 31,7 % du PIB en 1975, l'épargne totale tomba à 16,7 % en 1983 ; durant cette période, l'épargne extérieure déclina de 5,3 à -0,1 % du PIB et l'épargne de l'État passa de 8,2 à 0,8 % du PIB, tandis que l'épargne privée restait relativement stable. Les investissements tombèrent de manière correspondante de 31,7 % du PIB en 1975 à 16,7 % en 1983. Durant cette période, les investissements privés chutèrent rapidement alors que les investissements publics ont peu baissé. Comme ce comportement n'est pas compatible avec celui de l'épargne, ceci indique une augmentation accentuée de l'endettement du secteur public. De fait, depuis 1976, le taux d'investissement du secteur public est plus élevé que le taux d'épargne, ce qui indique un endettement croissant de l'État.

L'augmentation de l'endettement du secteur public est sensible à travers l'augmentation du rapport entre coût financier et recette opérationnelle des entreprises étatiques qui, de l'indice 100 en 1980, passa à 237,39 en 1983 (Werneck, 1985, p. 12). C'est encore le cas du rapport entre le déficit public opérationnel (variation des besoins de financement du secteur public au cours de l'année, hors correction monétaire) et le PIB. Les besoins de financement du secteur public se sont maintenus en moyenne à 7 % du PIB entre 1979 et 1982, tandis qu'ils baissaient à une moyenne de 4 % du PIB au cours des quatre années suivantes (*cf.* tabl. 8). La dette publique intérieure, selon la définition de la Banque centrale, augmenta entre décembre 1981 et décembre 1985 de 81 % en termes réels et la dette totale, y compris la dette extérieure, augmenta durant la même période de 78 %.

Au cours des années 1980, une question de base était de savoir si une croissance raisonnable du PIB, disons de 6 % par an, était compatible avec cette réduction de l'épargne et de l'investissement, aussi bien qu'avec une croissance de la dette publique. Il était clair que cela n'était pas compatible. La question suivante était alors de savoir si la chute de l'épargne et de l'investissement était réversible. Pour répondre à ces questions, j'analyserai le mode de financement de l'investissement au Brésil au cours des décennies 1970 et 1980.

4. CROISSANCE, ÉPARGNE ET INVESTISSEMENT AU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE)  
1970-1990

ANNÉE	CROISSANCE DU PIB (%)	ÉPARGNE <sup>a</sup> (% DU PIB)				INVESTISSEMENT <sup>a</sup> (% DU PIB)		
		INTERNE			EXTERNE	PRIVÉ	PUBLIC	TOTAL
		PRIVÉE	PUBLIQUE	TOTALE				
1970	8,3	-	-	24,1	1,4	-	-	25,5
1971	11,3	-	-	23,3	2,7	-	-	26,0
1972	12,1	-	-	23,5	2,6	-	-	26,1
1973	14,0	15,7	9,5	25,2	2,0	19,7	5,7	27,2
1974	9,0	15,4	8,1	23,5	6,7	19,6	8,0	30,2
1975	5,2	18,2	8,2	26,4	5,3	20,9	8,6	31,7
1976	10,1	16,2	7,1	23,3	3,8	16,1	10,5	27,1
1977	4,5	15,9	7,6	23,5	2,2	15,7	9,4	25,7
1978	4,7	15,6	7,6	23,2	3,3	13,6	10,7	26,5
1979	7,2	15,1	3,8	18,9	3,1	8,2	14,0	22,0
1980	9,1	15,6	2,2	17,8	4,5	12,6	9,0	22,3
1981	-3,1	16,3	2,3	18,6	4,5	13,0	10,1	23,1
1982	1,1	13,5	1,8	15,3	5,8	12,2	8,9	21,1
1983	-2,8	12,7	0,6	13,3	3,4	9,6	7,1	16,7
1984	5,7	15,0	0,8	15,8	-0,1	8,3	7,4	15,7
1985	8,4	18,8	0,3	19,1	0,1	9,8	9,4	19,2
1986	8,0	15,2	1,9	17,1	2,0	7,3	11,8	19,1
1987	2,9	23,0	-1,2	21,8	0,5	12,6	9,7	22,3
1988	-1,0	26,5	-2,4	24,1	-1,3	14,1	8,7	22,8
1989	3,3	30,4	-5,3	25,1	-0,2	17,6	7,3	24,9
1990	-4,0	20,4	0,8	21,2	0,5	6,9	14,8	21,7

a. Formation brute de capital fixe y compris l'épargne, la consommation et l'investissement.

Source : Banco Central do Brasil.

## La contribution de l'investissement public

Au Brésil, entre 1970 et 1980, le processus de financement de l'investissement a suivi le schéma classique des premiers stades du développement. Au cours de cette période, l'investissement total était fonction de l'endettement extérieur et de l'investissement public. Si nous prenons la période 1974-1976, par exemple, l'épargne extérieure couvrait 32 % du total de l'épargne et l'investissement public 30 % de l'investissement total.

La contribution de l'investissement public était de fait supérieure à 30 % en raison du processus d'accumulation primitive. Outre l'investissement direct et indirect (à travers des entreprises étatiques), l'État subventionnait massivement l'investissement. Il n'existe pas de statistiques précises sur ces subventions. Durant les années 1970, il existait toute une série de subventions : subventions à l'exportation, crédits subventionnés, subventions fiscales (incitations fiscales) pour certains secteurs industriels et pour des régions déterminées et, enfin, prix artificiellement bas des biens et des services fournis par les

entreprises étatiques. Si l'on considère le seul coût des crédits subventionnés, cela représente en moyenne 3,5 % du PIB durant la période 1980-1982 (World Bank, 1984a, p. 52). En y ajoutant les subventions fiscales et les prix artificiellement bas des entreprises étatiques, en particulier les prix de l'acier et de l'énergie électrique, les subventions au secteur privé représenteraient au moins le double, soit environ 7 % du PIB. À partir du moment où les subventions à la consommation ne sont pas prises en compte, ces subventions correspondent dans leur ensemble à l'accumulation primitive. En outre, elles représentent une augmentation des profits du secteur privé et une part indéterminée, disons 5 %, représente un investissement additionnel. Ainsi, en plus des 30 % de l'investissement direct effectué par l'État et par les entreprises étatiques, près de 20 % du total des investissements furent financés par l'accumulation primitive, autrement dit par les subventions publiques.

Mais la participation de l'État dans le processus de promotion (financement dans le sens le plus large du terme) de l'investissement est encore plus élevée. En effet, il est nécessaire d'y inclure le financement spécifique des investissements qui, au Brésil, fut effectué par l'État et par des emprunts extérieurs durant la décennie 1970. Il est connu que le système financier privé est – ou était – incapable de financer l'investissement de long terme. Les emprunts industriels de long terme furent réalisés presque exclusivement par la Banque nationale de développement économique et social (BNDES). Selon le rapport sur le système financier brésilien de la Banque mondiale (World Bank, 1984b, p. XIX), les déboursments de la BNDES furent en 1978 équivalents à 40 % de la formation de capital fixe industriel. La majeure partie de ces crédits a reçu une subvention explicite dans laquelle le taux d'intérêt réel appliqué, en plus de la correction monétaire, était très faible.

## Le financement extérieur et la crise

Le financement extérieur et public des investissements directs de l'État ou des investissements privés subventionnés, prédominant durant les années 1970, entra en crise lorsqu'en 1982 le flux net de financement extérieur s'assécha en même temps que l'État perdait sa capacité de réaliser l'épargne forcée. Mais en réalité, dès 1979, l'endettement extérieur cessa de financer de nouveaux investissements, car l'augmentation de la dette extérieure totale égalait à peu près le paiement des intérêts (tabl. 5). De nouveaux emprunts furent contractés uniquement pour payer les intérêts. Par ailleurs l'afflux de ressources réelles, qui durant les années 1970 était d'environ 2,1 % du PIB par an, devint négatif en 1983 lorsque le pays commença à obtenir un excédent commercial important.

Au transfert de ressources réelles, qui en 1984 et 1985 atteignit environ 5 % du PIB, s'ajoute le flux net de monnaie étrangère sortie en raison de l'excès

### 5. DETTE EXTÉRIEURE DU BRÉSIL ET TRANSFERTS DE RESSOURCES 1970-1990

ANNÉE	DETTE EXTÉRIEURE	HAUSSE DE LA DETTE EXTÉRIEURE	INTÉRÊTS	TRANSFERTS <sup>a</sup> DE RESSOURCES RÉELLES (% DU PIB)
	(MILLIONS DE DOLLARS)			
1970	6 049	-	-	-0,5
1971	7 947	1 898	302	-2,2
1972	11 026	3 079	359	-2,0
1973	13 962	2 936	514	-1,8
1974	18 871	4 909	652	-8,3
1975	24 186	5 315	1 498	-6,5
1976	30 970	6 784	1 809	-4,1
1977	32 037	1 067	2 103	-1,2
1978	43 511	11 474	2 696	-2,1
1979	49 904	6 393	4 185	-3,5
1980	53 848	3 944	6 311	-3,3
1981	61 411	7 563	9 161	-0,6
1982	69 654	8 243	11 353	-1,0
1983	81 319	11 665	9 555	2,7
1984	91 091	9 772	10 203	5,9
1985	95 857	4 766	9 589	5,2
1986	101 759	5 902	9 300	2,7
1987	107 514	5 755	8 792	3,6
1988	102 555	-4 959	9 900	6,2
1989	99 285	-3 270	9 633	4,9
1990	96 546	-2 739	8 906	2,8

a. Les transferts de ressources réelles correspondent à l'excédent commercial, y compris les services réels.

Sources : Banco Central do Brasil ; Batista Jr. P. N. (1987) pour les intérêts jusqu'en 1985.

### 6. INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS AU BRÉSIL 1983-1990

INVESTISSEMENTS (MILLIONS DE \$ US)	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
1. Investissement direct (net)	664	1 077	710	70	531	2 267	125	68
2. Conversion d'emprunts en investissements	425	731	537	176	336	2 087	946	283
3. Nouveaux investissements (1-2)	239	346	173	-106	195	180	-821	215
4. Envois de profits et de dividendes	758	796	1 059	1 100	-909	1 539	2 383	1 614
5. Flux net d'entrée monétaire (3-4)	-519	-450	-886	-1 206	1 104	-1 359	-3 204	-1 399

Sources : Banco Central do Brasil ; Batista Jr. P. N. (1987).

d'envois de profits et de dividendes relatifs aux investissements étrangers directs (tabl. 6). Ce flux net de sortie de monnaie étrangère atteint en 1986 le chiffre de 1 206 millions de dollars des États-Unis, soit 0,5 % du PIB.

## La détérioration des finances de l'État

La détérioration des finances de l'État ou sa perte de capacité croissante de réaliser l'épargne forcée est le deuxième facteur négatif qui contribue au déclin du taux d'investissement durant les années 1980.

Une analyse des prélèvements obligatoires montre clairement ce processus de détérioration. Les prélèvements obligatoires nets chutèrent de 17,1 à 9,5 % du PIB entre 1970 et 1984 (tabl. 7). En 1971, le poids des prélèvements obligatoires nets atteignit le pic de 17,6 % du PIB et se trouve en baisse depuis lors. La diminution de la charge fiscale s'est accélérée en 1984 et 1985, lorsque la récession, des politiques monétaires restrictives et l'accélération de l'inflation entraînèrent respectivement l'augmentation des transferts vers le secteur privé, l'augmentation du taux d'intérêt sur la dette intérieure et la perte de recettes fiscales. Par ailleurs, les subventions fiscales chutèrent de 3,6 à 1,6 % du PIB entre 1980 et 1984. L'accélération de l'inflation explique cette chute du poids des prélèvements obligatoires. L'impôt inflationniste est, de fait, inférieur à la dévalorisation des impôts dus à l'inflation qui sévit entre

7. LE POIDS DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES AU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE DU PIB)  
1970-1990

ANNÉE	1. PRÉLÈVEMENTS BRUTS	2. INTÉRÊTS DE LA DETTE PUBLIQUE INTERNE	3. ASSISTANCE ET PRÉVOYANCE	4. SUBVENTIONS FISCALES	5. AUTRES	6. TOTAL (2 + 3 + 4 + 5)	7. PRÉLÈVEMENTS NETS (1 + 6)
1970	26,0	0,7	8,2	0,8	-1,1	8,6	17,4
1971	25,1	0,5	7,0	0,8	-0,8	7,5	17,6
1972	25,9	0,5	7,3	0,7	0,2	8,7	17,2
1973	26,3	0,5	7,0	1,2	1,6	10,3	16,0
1974	26,2	0,5	6,3	2,3	2,2	11,3	14,9
1975	26,3	0,4	7,0	2,8	0,8	11,0	15,3
1976	25,3	0,5	7,2	1,6	0,2	9,5	15,8
1977	25,6	0,5	7,3	1,5	1,6	10,9	14,7
1978	25,7	0,5	8,1	1,9	1,5	12,0	13,7
1979	24,3	0,5	7,7	1,9	0,6	10,7	13,6
1980	24,2	0,7	7,6	3,6	0,9	12,8	11,4
1981	24,6	1,1	8,2	2,7	1,1	13,1	11,5
1982	26,2	1,2	9,0	2,6	1,3	14,1	12,1
1983	24,7	1,7	8,3	2,6	1,5	14,1	10,6
1984	21,6	2,1	7,7	1,6	0,7	12,1	9,5
1985	22,0	2,2	7,1	1,6	0,9	11,8	10,2
1986	24,3	1,1	8,0	1,5	1,4	12,0	12,3
1987	22,6	1,1	7,5	1,6	1,4	11,6	11,0
1988	21,9	1,6	7,2	1,2	0,2	10,2	11,7
1989	21,9	1,4	7,5	1,9	-1,7	9,1	12,8
1990	27,4	1,1	8,3	1,7	5,3	16,4	11,0

Sources : Secretaria do Planejamento da Presidência da República do Brasil ; Banco Central do Brasil.

le moment où la source de l'impôt est généré et le moment où il est payé. L'artifice de l'indexation développé au Brésil ne fut pas capable d'éviter cette perte financière pour l'État.

Par ailleurs, depuis 1979, le déficit public réel s'est réduit. La baisse du déficit public en 1981, 1983 et 1984 était clairement en rapport avec le processus d'ajustement du pays (tabl. 8). Avec un déficit public – ou augmentation des besoins de financement du secteur public – en baisse, il est possible de dire que les finances publiques se sont améliorées. Mais il est possible de dire également que la capacité d'investissement de l'État a diminué. Comme le montre le tableau 7, le poids des prélèvements obligatoires commença déjà à diminuer en 1975 et le tableau 4 montre que la capacité de l'État à épargner s'effondra en 1980. Après quelque temps, sa capacité d'investissement suivit la même direction lorsque le déficit public fut mis sous contrôle.

8. DÉFICIT PUBLIC OPÉRATIONNEL  
(BESOIN DE FINANCEMENT DU SECTEUR PUBLIC) AU BRÉSIL.  
1979-1990

Année	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Pourcentage du PIB	8,3	6,7	6,0	7,3	4,4	2,7	4,3	3,6	5,5	4,8	6,9	-1,2

Source : Banco Central do Brasil.

La détérioration de la capacité de l'État à épargner et à investir commença réellement en 1975, lorsqu'une grande campagne contre l'intervention de l'État fut lancée par la bourgeoisie locale. Bien que celle-ci ait été la principale bénéficiaire du régime autoritaire et de l'interventionnisme étatique, elle commençait à craindre le pouvoir de la technobureaucratie étatique, ou tout au moins à se sentir gênée par elle. La campagne contre l'interventionnisme de l'État fut le premier signal de la rupture de l'alliance entre la bourgeoisie et la technobureaucratie étatique, en particulier militaire (Bresser-Pereira, 1987, 1984). La raison économique essentielle de cette rupture fut la fin du « miracle [économique] » (1967-1974), c'est-à-dire le début d'un processus de décélération ou d'une « diminution relative de l'excédent » que la bourgeoisie et la technobureaucratie se partageaient. La campagne politique contre l'étatisation commença après le lancement du II<sup>e</sup> Plan national de développement en 1974 et participa à sa suspension partielle au début de 1976. Les objectifs très ambitieux de ce plan dépendaient d'une augmentation de la capacité de l'État à épargner – y compris d'une hausse des prix et des profits des entreprises étatiques – que la bourgeoisie n'était pas disposée à appuyer.

La détérioration de la capacité de l'État à épargner et à investir s'accrut avec le changement de priorité après le processus de démocratisation. Arrivé

au pouvoir en mars 1985, le gouvernement démocratique avait pour principale priorité les dépenses sociales. Plusieurs programmes sociaux tournés vers la redistribution du revenu furent lancés. Bien que le gouvernement ait affirmé que ces dépenses sociales ne seraient pas effectuées aux dépens des investissements, l'investissement public à un niveau raisonnable ne fut possible que par une augmentation du déficit public en 1985, s'identifiant ainsi avec un processus classique de populisme économique.

Puisque l'État perdit en partie sa capacité de réaliser l'épargne forcée, les subventions au secteur privé baissèrent. En d'autres termes, le processus de financement de l'investissement privé par l'intermédiaire de l'accumulation primitive commença à perdre de son importance. Ainsi, les subventions fiscales passèrent de 3,6 à 1,6 % du PIB entre 1980 et 1985 (tabl. 7).

Une des raisons de cette détérioration de la capacité de l'État à épargner sur le long terme réside dans le contrôle des prix des entreprises étatiques. Le contrôle des prix des grandes entreprises fut une constante au Brésil durant les années 1970, mais il s'est accentué à partir d'août 1979<sup>3</sup>, avec pour seule exception l'année 1981 quand les prix furent libérés. L'utilisation du Conseil interministériel des prix comme mécanisme de contrôle de l'inflation fut, en réalité, un instrument puissant de réduction des profits des grandes entreprises étatiques et multinationales. Les entreprises privées nationales furent également soumises au contrôle des prix mais, comme elles étaient plus petites et politiquement plus influentes, elles en souffrirent moins.

## Les entreprises étatiques

La diminution de la rentabilité des entreprises étatiques à partir de 1978 est à la fois une cause et une conséquence de la détérioration de la capacité de l'État à épargner et à investir. Le taux de profit de toutes les entreprises s'effondra au cours de cette période (tabl. 9). Il existe une relation claire entre la perte de rentabilité des entreprises et le cycle économique. Le taux de profit des mille plus grandes sociétés anonymes fut le plus faible en 1983, année de la plus importante récession de la décennie 1980. La récupération du taux de profit en 1984 et 1985 fut clairement insuffisante. En 1985, année de grande expansion économique, le taux de profit général correspondait approximativement au tiers de son niveau de 1978 et à la moitié de celui de 1979. Pour les entreprises étatiques, cette chute était liée au contrôle des prix. Pour les entreprises privées nationales, l'influence du contrôle des prix était moins importante alors que la réduction des subventions joua un rôle décisif.

3. Ce mois-là Antônio Delfim Netto, créateur du Conseil interministériel des prix en 1968, assumait la charge du ministère de la Planification.

9. TAUX DE PROFIT DES MILLE PLUS GRANDES SOCIÉTÉS ANONYMES DU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE DU PATRIMOINE NET)  
1978-1990

ANNÉE	PRIVÉES NATIONALES	PUBLIQUES	MULTINATIONALES	TOTAL
1978	30,9	11,0	23,6	17,6
1979	23,2	8,8	12,6	13,4
1980	22,1	6,0	15,8	12,0
1981	13,6	7,1	11,8	10,8
1982	10,7	6,4	12,8	8,3
1983	7,6	2,6	9,1	4,7
1984	10,1	6,0	12,1	7,8
1985	11,7	-4,3	6,5	7,0
1986	9,3	8,5	8,1	8,9
1987	11,4	-9,4	5,0	6,0
1988	13,0	1,3	11,4	9,1
1989	20,2	8,9	19,9	17,7
1990	-0,7	-29,0	-3,2	-8,4

Sources : FGV (nov. 1985, 1991).

Pour toutes les entreprises, cette chute de productivité peut s'expliquer par une croissance de la composition organique du capital ou par une réduction du rapport marginal produit/capital. Cette réduction fut particulièrement accentuée dans le cas des entreprises étatiques, mais elle est généralisable à toutes les entreprises. La stratégie du II<sup>e</sup> Plan national de développement était essentiellement de compléter le processus de substitution des importations dans le domaine des matières premières de base et des biens de production. Ces investissements considérables qui se substituaient aux importations dans les domaines du pétrole, de l'énergie électrique, de l'acier, des métaux non ferreux, de la pétrochimie, du papier et de la cellulose, ainsi que les investissements dans l'industrie minière pour l'exportation (en particulier le fer) sont hautement capitalistiques et entraînent une augmentation de la composition organique du capital. De tels investissements sont habituellement associés à un progrès technique coûteux en capital – progrès technique défini par la réduction du rapport marginal produit/capital –, ce qui débouche sur une réduction du taux de profit. C'est seulement dans une deuxième phase, après la réalisation de ces projets de substitution des importations, que les investissements dans la production industrielle pour l'exportation peuvent être réalisés. Le progrès technique tend alors à être neutre ou même à épargner du capital, alors que le rapport produit/capital et le taux de profit augmentent à nouveau. Castro et Pires de Souza (1985) et J. C. Batista (1987) ont démontré que le II<sup>e</sup> Plan national de développement, lancé en 1974, fut une stratégie audacieuse et en partie réussie de consolidation du développement industriel brésilien à un moment de crise et de récession économiques mondiales. Si le Brésil avait réalisé l'ajustement fiscal nécessaire en 1979, au moment de la

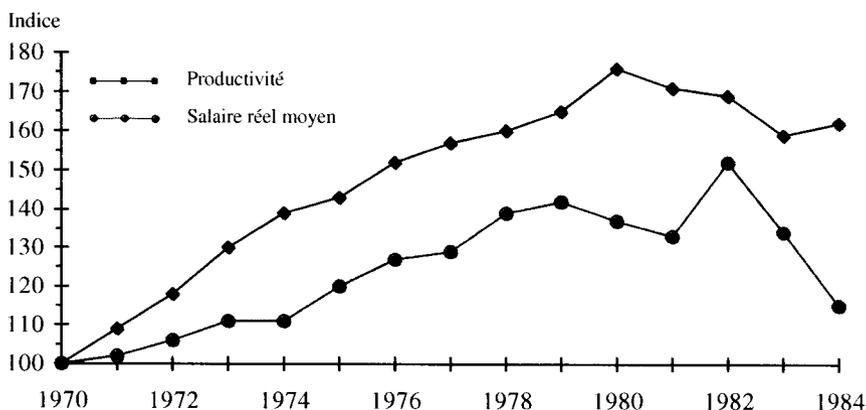
deuxième crise pétrolière et de l'augmentation des taux d'intérêt internationaux, les résultats positifs du II<sup>e</sup> Plan auraient pu être conservés. La grande erreur en matière de politique économique fut commise en 1979, et non en 1974.

### Salaires et productivité

Pour comprendre la détérioration de la capacité de l'État et de l'ensemble de l'économie d'épargner et d'investir, il nous faut considérer le rapport entre le comportement des salaires réels moyens et la productivité. Le revenu par tête est considéré comme une approximation de la productivité. Comme on peut le voir aisément sur le graphique 10 et dans le tableau 11, la productivité augmenta rapidement au cours du « miracle » entre 1971 et 1974 tandis que les salaires augmentaient plus lentement. Par conséquent l'augmentation du taux de plus-value a certainement eu pour résultat une élévation du taux de profit. De 1974 à 1978, le taux de croissance de la productivité a ralenti et le taux de croissance des salaires a augmenté. Ainsi, les deux taux augmentèrent à peu près dans les mêmes proportions. Les années 1979 et 1980 furent une période de transition. Ensuite, la productivité commença à décroître jusqu'en 1983 et les salaires suivirent la même direction avec une année de déphasage. Le taux de profit, qui était stable sur la période de 1974 à 1979, commença à décliner dès 1978.

Pour cette raison, sur les quinze années que nous examinons, le rapport profit/salaire – et son rapport correspondant productivité/salaire – n'a été très favorable au capital qu'au cours des quatre premières années (1970-1974).

10. SALAIRE RÉEL MOYEN ET PRODUCTIVITÉ AU BRÉSIL  
1970-1984



Depuis 1975, le rapport entre le capital et le travail s'est maintenu de manière plus ou moins stable. La diminution du taux de profit depuis 1978 ne peut donc pas être expliquée par l'augmentation des salaires supérieurs à la productivité.

11. SALAIRE RÉEL MOYEN ET PRODUCTIVITÉ AU BRÉSIL  
(INDICE 100 EN 1970)  
1970-1990

ANNÉE:	SALAIRE RÉEL MOYEN	PRODUCTIVITÉ <sup>a</sup>
1970	100	100
1971	102	109
1972	106	118
1973	111	130
1974	111	139
1975	120	143
1976	127	152
1977	129	157
1978	139	160
1979	142	165
1980	137	176
1981	133	171
1982	152	169
1983	134	159
1984	115	162
1985	129	173
1986	145	182
1987	133	185
1988	149	181
1989	172	183
1990	135	173

a. La productivité correspond à l'augmentation du revenu par tête.

Sources : Ocio (1984) pour le salaire ; FGV pour la productivité.

## Conclusion

En résumé, depuis la fin des années 1970, l'économie brésilienne a été confrontée à une grave détérioration de sa capacité d'épargner et d'investir pour différentes raisons : 1° la perte de la capacité de l'État de réaliser l'épargne forcée et de subventionner le secteur privé, 2° la baisse des prélèvements obligatoires et 3° la diminution du taux de profit causée par la décélération du taux de croissance, par l'imposition d'un contrôle des prix pour combattre l'inflation et par l'augmentation de la composition organique du capital dérivée des investissements substitutifs d'importations impulsés par le II<sup>e</sup> Plan national de développement. Les deux premiers points signalent une sérieuse détérioration des finances de l'État et montrent la nécessité d'un ajustement fiscal afin de réduire la taille du déficit public. Le dernier point

souligne les déséquilibres de l'économie brésilienne dus à la stratégie de substitution des importations.

À partir de 1979, des entrées nettes de ressources externes pour financer, de manière effective, de nouveaux investissements sont également responsables de la détérioration de la capacité d'investissement de l'économie.

La question est de connaître le nouveau mode d'investissement après la crise et de savoir s'il sera capable de produire un taux de croissance acceptable.

Rogério Werneck (1986) développa un modèle pour analyser les différentes solutions afin d'augmenter le taux d'épargne totale du pays de 16 % du PIB en 1984 à 24 %. Ce dernier serait le taux d'épargne nécessaire pour atteindre un taux de croissance de 7 % du PIB l'année d'après (le rapport marginal produit/capital est de 0,3). Werneck (1986, p. 11) montra que théoriquement une augmentation du taux d'épargne peut provenir : 1° d'une plus grande propension des capitalistes et des travailleurs à épargner et de la concentration du revenu au bénéfice des capitalistes, 2° de l'augmentation des prélèvements obligatoires et du rapport investissement/consommation de l'État, 3° de l'augmentation du taux de profit des entreprises étatiques et 4° de la réduction des taux d'intérêt sur la dette extérieure et sur la dette intérieure (publique), y compris la dette des entreprises étatiques. Après avoir effectué de nombreuses simulations et avoir rejeté partiellement la proposition keynésienne selon laquelle l'investissement génère sa propre épargne, Werneck conclut que

« la reprise de la croissance de l'économie brésilienne au taux moyen, observé entre l'après-guerre et la fin de la décennie passée, exige nécessairement que le secteur public retrouve son rôle historique de recruteur important de ressources pour financer l'investissement. Il faut continuer à expliciter l'irréalisme que comporte l'attente que l'augmentation requise de l'effort d'épargne puisse être laissé essentiellement à la charge du secteur privé. » (1986, p. 29.)

Les conclusions de Werneck sont, pour l'essentiel, correctes. Il n'y a aucun doute qu'il est irréal de fonder la stratégie de développement sur l'augmentation exclusive de la propension à épargner du secteur privé. Vu l'impossibilité d'obtenir des ressources extérieures, l'augmentation de la charge fiscale, le contrôle des dépenses de consommation (salaires des fonctionnaires publics) et la détermination de prix réalistes pour les entreprises étatiques sont des stratégies plus efficaces et socialement plus équitables pour assurer l'augmentation de la capacité de l'État à épargner et à investir et, par conséquent, garantir la croissance requise de l'épargne.

Il est important, cependant, de ne pas retourner au mode d'investissement qui prévalait entre 1950 et le II<sup>e</sup> Plan national de développement. Explicite dans l'analyse de Werneck, cette idée n'est pas réaliste.

Le Brésil des années 1980 est très différent du Brésil des années 1950, 1960 et 1970. L'endettement de l'État est devenu très élevé. La dette intérieure de l'État, y compris celle des entreprises étatiques, représentait 48,1 % du

PIB en 1985. Par ailleurs, le secteur privé était capitalisé. Si l'on considère les 550 entreprises analysées dans la publication « *Melhores e maiores* » de la revue *Exame* (São Paulo, Editora Abril, septembre 1986), on constate que le taux d'endettement général tomba de 57,1 à 46,3 % du total des actifs entre 1981 et 1985. Depuis la fin des années 1970, Rangel (1978) insiste sur l'importance de transférer l'excès de l'épargne existante dans le secteur privé, où prédominent des capacités oisives, vers le secteur public, où existent d'importantes opportunités d'investissement. Pour atteindre cet objectif, il aurait pu proposer une augmentation des prélèvements obligatoires mais il préfère insister sur la privatisation des services publics. Cette stratégie met en relief l'existence d'une capacité d'épargner non utilisée du secteur privé qui pourrait être actionnée aussi bien par l'augmentation des prélèvements obligatoires que par l'ouverture de nouvelles opportunités rentables pour l'investissement dans le secteur privé.

Par ailleurs, il n'est pas acceptable de dédaigner si facilement une amélioration du rapport marginal produit/capital comme le fait Werneck (1986, p. 3). Entre 1970 et 1980, les importants investissements de substitution des importations ont réduit le rapport produit/capital. Pour établir un stock de capital de base il est nécessaire de baisser ce rapport ou d'augmenter le rapport marginal capital/produit. Parfois, l'augmentation résultant du rapport capital/produit total ne peut être détectée dans les comptes nationaux, non seulement parce que les mesures de stock de capital sont imprécises, mais encore parce que la dépréciation du capital effectuée par les comptables est plus élevée que la dépréciation réelle. Comme les investissements les plus importants, hautement capitalistiques et substitutifs d'importations, ont été réalisés, on peut penser que le rapport marginal produit/capital augmentera. Il est vrai que des investissements considérables devront être faits dans l'énergie hydroélectrique, l'acier et les métaux non ferreux ; cependant, on peut espérer que de nouveaux investissements seront effectués dans le secteur privé, dans les industries orientées vers les exportations avec un rapport produit/capital élevé et une faible intensité en capital.

Au cours des vingt-cinq dernières années, le Brésil développa une industrie de produits manufacturés compétitive au niveau international. En 1967, cette industrie représentait près de 6 % du total des exportations brésiliennes alors qu'actuellement elle représente dix fois cette valeur. Les exportations brésiliennes de biens manufacturés, qui en 1973 représentaient 0,35 % des exportations mondiales de biens manufacturés, 5,03 % de celles des pays en développement et 33,34 % de celles des pays de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), passèrent respectivement à 0,69, 6,33 et 54,88 % en 1982 (Batista, J. C., 1987). Cette extraordinaire augmentation des exportations de biens manufacturés par rapport aux autres pays latino-américains est une des explications fondamentales du rôle encore plus important que l'économie brésilienne pourra jouer, à long terme, parmi eux. En outre, la croissance plus

modeste par rapport aux exportations de tous les pays en développement est due aux réussites des stratégies d'exportations de pays comme la Corée du Sud, Taïwan, Singapour et Hong-Kong.

Parallèlement à l'augmentation de l'épargne privée et, surtout du rapport produit/capital, une stratégie de base pour l'économie brésilienne consiste à stimuler l'exportation de produits manufacturés. L'argument habituel voulant que cette stratégie entraîne la concentration du revenu n'est pas justifié. Plusieurs études ont démontré que, étant moins capitalistiques, des investissements dans des industries d'exportation sont compatibles avec une distribution du revenu plus équitable que des investissements substitutifs d'importations (Little, 1982, p. 142). Finalement, on peut considérer que le commerce international continuera à augmenter plus vite que le taux de croissance des pays industrialisés. Avec des salaires relativement bas, le Brésil dispose d'un avantage compétitif qui peut et doit être saisi pour augmenter l'emploi intérieur et obtenir des excédents extérieurs. Au fur et à mesure que la demande de travail plus qualifié augmentera, les salaires réels intérieurs tendront à augmenter. Comme les profits des industries dépendent de leur compétitivité internationale, la pression en faveur d'une hausse de la productivité, qui est essentielle pour la croissance économique, sera plus forte.

Les entreprises étatiques continueront à jouer un rôle important dans la conduite des investissements, mais les entreprises privées nationales et multinationales amplifieront probablement leur rôle. L'État, qui au début finança et subventionna l'investissement privé, s'est endetté. Un objectif adéquat de politique économique serait de récupérer la capacité de l'État et des entreprises étatiques d'autofinancer leurs investissements, tandis que les entreprises privées nationales et multinationales devraient avoir un taux de profit suffisamment attractif pour stimuler leurs investissements. Le système financier, qui aujourd'hui finance l'État, devrait donner la priorité au financement des investissements privés. Au fur et à mesure que les entreprises privées se sentiront stimulées à investir, l'épargne nécessaire pour les financer surgira.

Pour résumer, un taux de croissance adéquat pour l'économie brésilienne sera possible au fur et à mesure que l'État récupérera sa capacité d'épargner et d'investir, mais aussi à mesure que les entreprises privées auront des opportunités rentables d'investissements et qu'ils seront orientés vers les secteurs où le rapport produit/capital est le plus élevé. L'accumulation primitive, c'est-à-dire le système complexe de subventions qui fut essentiel lors du premier stade du développement industriel brésilien, est devenue secondaire. Il existe déjà au Brésil un stock de capital de base. L'investissement et la croissance sont fondés sur des profits réalisés régulièrement sur le marché par un secteur privé qui incorpore systématiquement le progrès technique.

## La macroéconomie perverse

La stagnation et les taux d'inflation élevés furent les principales caractéristiques de l'économie brésilienne des années 1980. Durant les cent dernières années le Brésil s'est développé à un taux très élevé, mais cette trajectoire s'est interrompue en 1981. En 1988, le revenu par habitant était inférieur à celui de 1980. Entre 1981 et 1983, la baisse du rythme de croissance fut correctement attribuée à l'effort d'ajustement imposé par la crise de la dette ; entre 1984 et 1986, la crise semblait surmontée et le processus d'ajustement réussi ; cependant à partir de 1987, la crise se manifesta à nouveau. En 1988 et 1990, la croissance du PIB fut négative et au cours des autres années elle fut très faible (tabl. 12).

12. VARIABLES MACROÉCONOMIQUES INTÉRIEURES DU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE)  
1979-1990

ANNÉE	PRODUIT INTÉRIEUR BRUT (PIB)	INVESTISSEMENT/PIB		PRODUIT BRUT/PIB (PRIX COURANTS)
		(PRIX COURANTS)	(PRIX CONSTANTS)	
1979	7,2	22,0	22,9	18,9
1980	9,1	22,3	22,9	17,8
1981	-3,1	23,1	21,0	18,6
1982	1,1	21,1	19,5	15,3
1983	-2,8	16,7	16,9	13,3
1984	5,7	15,7	16,2	15,8
1985	8,4	19,2	16,7	19,1
1986	8,0	19,1	19,0	17,1
1987	2,9	22,3	18,3	21,8
1988	-1,0	22,8	17,0	24,1
1989	3,3	24,9	16,7	25,1
1990	-4,0	21,7	16,0	21,2

Sources : IBGE (numéros variés).

La crise peut s'expliquer de plusieurs manières. Outre la dette extérieure contractée au cours des années 1980, la recrudescence du populisme économique en 1985 et 1986 lors du retour à la démocratie y est pour quelque chose. Il est clair que la crise fiscale qui s'est développée à partir de la crise

de la dette est au centre de la stagnation économique. L'accélération de l'inflation durant les années 1980 s'explique en partie par la crise fiscale mais le conflit distributif, caractéristique d'une économie où le revenu est distribué de manière très inégalitaire comme au Brésil, est certainement la cause fondamentale de l'inflation et de son accélération, entre autres parce que ce conflit accentue la tendance au populisme. Dans la mesure où la dette extérieure a aggravé directement ou indirectement le conflit distributif, elle a joué un rôle important dans l'accélération de l'inflation. L'inflation alimenta, à son tour, la crise du secteur réel de l'économie, puisqu'elle aggravait le déficit public, écartait les investissements et diminuait la productivité du capital.

Tous ces facteurs s'imbriquent. Il existe un dicton selon lequel rien n'est plus réussi que le succès ; l'inverse est aussi vrai, à savoir que le cercle vicieux de la crise est, ou semble être, interminable. Il existe une logique perverse dans le processus de stagnation de l'économie brésilienne. Dans ce chapitre, j'essaierai de décrire et de formaliser cette logique macroéconomique perverse qui a débouché, dans le Brésil des années 1980, sur la stagnation. Dans la première section, je discute la dette extérieure qui est à l'origine de la crise actuelle définie par la crise fiscale de l'État, par la réduction du taux d'investissement et par la perte d'efficacité du stock de capital. Dans la deuxième section, je mets cette crise en rapport avec des variables de stocks et de flux. Dans la troisième section, j'analyse le caractère pervers de l'ajustement dans de telles circonstances. Dans la quatrième, je discute la crise fiscale en termes de déficit public et principalement de réduction de l'épargne publique. Dans la cinquième, nous verrons comment la crise de la dette devient une crise fiscale. La sixième section consiste en une analyse des taux d'inflation élevés qui prédominent dans de telles circonstances : l'inflation devient inertielle ou autonome et tend lentement, mais certainement, à s'accélérer. La septième section montre que dans ce processus la monnaie joue un rôle passif. La paralysie de l'État qui découle de la crise fiscale est discutée dans la huitième section. Dans la neuvième, nous serons en mesure de discuter la logique globale de la stagnation dans un pays affligé par l'endettement, le déficit et l'inflation. Mais comme nous espérons que la stagnation n'est pas une situation permanente, je termine par une discussion sur un mode de financement de l'investissement qui soit cohérent avec la croissance de l'économie brésilienne. Nous y présenterons de manière succincte les éléments requis pour surmonter la crise et pour reprendre le chemin de la croissance.

## La crise fiscale

La cause fondamentale de la crise de l'économie brésilienne est la crise fiscale – un déséquilibre financier structurel du secteur public – dont l'une des causes fondamentales est la taille excessive de la dette extérieure publique. Dans l'introduction de ce chapitre, j'ai considéré la crise fiscale comme

un présupposé de notre analyse dans la mesure où le thème a déjà été très discuté<sup>1</sup>. Néanmoins, c'est une erreur que de supposer que cette crise se limite à un déficit public élevé, comme s'il était possible de séparer le déficit public de la discussion plus générale sur l'économie brésilienne. En réalité, la crise fiscale comporte trois dimensions : 1° une dimension de flux (le déficit public et l'épargne réduite), 2° une dimension de stock (la dette publique intérieure et extérieure) et 3° une dimension psychosociale, à savoir le manque de crédibilité de l'État défini en termes objectifs par son incapacité de financer son déficit, sinon par l'intermédiaire de titres de très court terme.

La dimension de flux de la crise fiscale est la plus communément analysée. Elle peut être mesurée de deux manières, soit par le déficit public opérationnel soit par la capacité d'épargner du secteur public (tabl. 13). La première inclut les entreprises étatiques et correspond à l'augmentation des prêts concédés au secteur public ou à l'augmentation de son besoin de financement dans son ensemble. Outre le déséquilibre financier du secteur public, elle indique un excès de la demande. Étant donné que le déficit public comporte une partie financière substantielle, le secteur privé réduit, généralement, ses

13. COMPTES DU SECTEUR PUBLIC DU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE DU PIB)  
1979-1990

ANNÉE	RECETTES DES PRÉLÈVEMENTS <sup>a</sup>	DÉPENSES EN PERSONNEL <sup>a</sup>	INTÉRÊTS SUR LA DETTE		ÉPARGNE PUBLIQUE <sup>a</sup>	DÉFICIT PUBLIC <sup>b</sup>
			INTÉRIEURE	EXTÉRIEURE		
1979	24,3	6,9	0,55	0,29	3,8	8,3
1980	24,2	6,2	0,74	0,36	2,2	6,7
1981	24,6	6,5	1,08	0,29	2,3	6,0
1982	26,2	7,3	1,21	1,18	1,8	7,3
1983	24,7	6,5	1,65	1,57	0,6	4,4
1984	21,6	5,6	2,05	1,83	0,8	2,7
1985	22,0	6,8	2,24	1,51	0,3	4,3
1986	24,3	7,0	1,14	1,35	1,9	3,6
1987	22,6	7,7	1,15	1,44	-1,2	5,5
1988	21,9	7,9	1,58	1,72	-2,4	4,8
1989	21,9	9,7	1,44	2,03	-5,3	6,5
1990	27,4	10,5	1,09	2,12	0,8	-1,2

a. Secteur public au sens strict.

b. Secteur public, y compris les entreprises étatiques.

Sources : IPEA, pour les quatre premières colonnes ; Banco Central do Brasil, pour les deux suivantes.

1. Les travaux originaux sur la crise fiscale de l'État au Brésil sont ceux de Werneck (1983, 1985, 1986, 1987) et de Bresser-Pereira (1987). Les travaux de Werneck sur la crise fiscale sont pionniers. Ma contribution personnelle en 1987, sous forme d'abord d'un texte – présenté dans un séminaire à Cambridge un peu moins d'un an avant que j'assume la charge de ministre des Finances (29 avril 1987) – puis du Plan de contrôle macroéconomique (Ministério da Fazenda, 1987), essaie de définir la crise fiscale de l'État comme une cause essentielle de la crise brésilienne de la décennie 1980. Le chapitre 4 correspond approximativement au texte de 1987.

investissements et finance le secteur public à des taux d'intérêt élevés. Le résultat est une demande agrégée insuffisante (Dall'Acqua, Bresser-Pereira, 1987). Le déficit public brésilien était très élevé au début des années 1980. À partir de 1983, il fut réduit par des restrictions sévères dans l'investissement public et dans les dépenses sociales. Toutefois, avec l'adoption de politiques économiques populistes durant le gouvernement Sarney, le déficit augmenta.

Il existe un second déséquilibre de flux relatif à l'incapacité financière de l'État d'épargner. L'épargne publique ne peut pas être directement comparée avec le déficit du secteur public parce que la comptabilité nationale brésilienne n'inclut pas les entreprises étatiques dans le secteur public. Cependant, ces deux mesures sont reliées. L'épargne publique passa d'environ 5 % du PIB au milieu des années 1970, à 3,8 % en 1979 et 1,2 % en 1987. Cela signifie que, durant les années 1970, le secteur public fut capable de capter l'épargne forcée et de l'investir. Au cours des années 1980, cependant, bien que l'État ait été forcé d'investir parce que responsable d'une bonne part des infrastructures productives du pays, il n'épargna plus. La seule façon de financer l'investissement public fut de recourir à des emprunts du secteur public, c'est-à-dire d'augmenter le déficit public.

Ces deux déséquilibres de flux provoquent un déséquilibre croissant des variables de stock, c'est-à-dire de la dette publique. Dans les années 1970 la dette publique était, en grande partie, extérieure. Pourtant, depuis 1979, quand les banques internationales commencèrent à restreindre le renouvellement des crédits en cours<sup>2</sup> en matière de dette extérieure et, en particulier, depuis 1982, quand elles le suspendirent, la dette intérieure commença à croître de manière explosive. La dette extérieure publique elle-même continua à augmenter, car, en raison de l'inexistence de devises, le secteur privé payait ses engagements en monnaie nationale à la Banque centrale qui vit ainsi sa dette extérieure augmenter. En 1988, avec un PIB approximativement de 320 milliards de dollars, le Brésil possédait une dette extérieure publique d'environ 100 milliards (presque 85 % de toute la dette extérieure). Additionnée à la dette de court terme du Trésor, d'un montant de 41 milliards, et à d'autres dettes intérieures, d'environ 30 milliards, le total de la dette publique s'élevait à 171 milliards de dollars, soit plus de la moitié du PIB.

Les déséquilibres de flux et de stock sont également élevés par rapport au PIB. Néanmoins, ceci n'implique pas nécessairement une crise fiscale. Pour prendre un cas extrême, l'Italie a un déficit public de près de 10 % de son PIB, mais on ne peut pas dire que l'État italien soit en faillite. On peut affirmer, tout au plus, que l'Italie vit une crise fiscale potentiellement sérieuse. Au Japon, où le déficit public passa entre la fin des années 1970 et au cours des années 1980 d'environ 6 à 2 % du PIB, une crise fiscale était hors de propos. Pourquoi

2. L'expression portugaise utilisée par l'auteur pour définir le « renouvellement de crédits en cours » est *rolagem*, de l'anglais *roll over*. Ce dernier terme est, en technique financière, également utilisé en français. (N.d.T.)

alors le secteur public au Brésil durant les années 1980 était-il insolvable, bien que cela ne soit pas le cas dans d'autres pays où les indices quantitatifs de déséquilibre fiscal étaient plus élevés ? La raison est simple : l'État dispose encore de crédit dans ces pays-là. L'État est capable d'obtenir un financement en provenance du secteur privé sur un ou deux ans dans le cas de l'Italie et jusqu'à dix ans pour le Japon, alors que l'État brésilien avait perdu pratiquement tout son crédit. Presque tout le financement intérieur avait lieu, à échéance d'une nuit, sur le marché de l'*overnight*. Dans une telle situation, il n'existe quasiment pas de différence entre le financement à travers l'émission monétaire ou la vente de titres de la Banque centrale sur le marché de l'*overnight*.

### La logique perverse d'une dette beaucoup trop élevée

Au Brésil, le déséquilibre financier du secteur public prit son origine dans les politiques de promotion de la croissance adoptées au cours des années 1970. Cette stratégie était justifiée jusqu'en 1978, quand le rapport dette/exportations était proche de la limite de 2. Elle devint totalement injustifiable en 1979 et 1980, non seulement parce que la dette était très élevée, mais aussi parce que quatre chocs externes forçaient alors le Brésil à s'ajuster : 1° le second choc pétrolier qui augmenta la valeur des importations, 2° la récession aux États-Unis qui provoqua une réduction des exportations, 3° l'augmentation des taux d'intérêt nominaux en raison de l'inflation aux États-Unis et 4° l'augmentation des taux d'intérêt réels en raison de la politique d'ajustement monétariste adoptée par les États-Unis. Les deux derniers chocs augmentèrent le montant des intérêts que le Brésil devait payer à ses créanciers.

La crise de l'économie brésilienne commença en 1979, lorsque le Brésil, comme tous les pays hautement endettés, aurait dû se confronter à un vigoureux processus d'ajustement. Le second choc pétrolier, le choc des taux d'intérêt et la récession américaine étaient des indications claires que c'était le chemin à suivre. La Corée du Sud fut l'un des rares pays hautement endettés qui à ce moment-là décida de s'ajuster. Le Brésil, comme tous les autres pays latino-américains, ne le fit pas. Quand en 1981 il commença à s'ajuster après deux années de croissance accélérée, il était déjà trop tard : la dette était devenue beaucoup trop élevée pour être payée<sup>3</sup>.

La logique perverse de la dette extérieure apparaît quand la dette devient « beaucoup trop élevée ». Mais à quel instant cette transformation apparaît-elle et qu'est-ce qu'une dette « beaucoup trop élevée » ?

3. Une politique économique volontariste-populiste, adoptée par le gouvernement autoritaire de droite en 1979 et 1980, réussit à produire des taux de croissance du PIB au-dessus de 8 %, en dépit de l'augmentation de 38 à 60 milliards de dollars de la dette extérieure. Provenant de la gauche le populisme redistribue le revenu, tandis que provenant de la droite il favorise le développement volontariste. En matière de désajustements interne et externe, leurs résultats ne sont pas très différents.

Une dette devient beaucoup trop élevée du point de vue des créanciers lorsqu'ils décident de suspendre le renouvellement des crédits en cours et de financer les intérêts à payer. Au début du processus d'endettement, le pays reçoit des prêts pour financer ses dépenses réelles de consommation ou, mieux, d'investissement. Après quelque temps, néanmoins, les intérêts dus deviennent si élevés que leur financement est interrompu. En réalité, le processus d'endettement et de perte de crédit passe par des phases consécutives : premièrement, les prêts servent à financer des dépenses additionnelles ; ensuite, des dépenses additionnelles et les intérêts ; puis, le financement des intérêts uniquement et, en quatrième lieu, une partie du financement des intérêts dus sur les emprunts anciens et le financement du principal ; ensuite, les prêts financent le principal seulement ; puis, une partie du principal et, enfin, les prêts pour renouveler des crédits en cours sont définitivement suspendus.

En 1982, la suspension des prêts au Brésil faisait certainement partie d'une décision plus générale des banquiers après la défaillance du Mexique en août de la même année. Néanmoins, elle était fondée sur quelques considérations objectives qui amenèrent les banquiers à considérer que la dette brésilienne était beaucoup trop élevée. Il y a essentiellement deux paramètres. En premier lieu, il existe une règle pratique de « stock » selon laquelle le rapport entre la dette extérieure d'un pays,  $D_X$ , et ses exportations,  $X$ , ne doit jamais être supérieur à 2 (au Brésil, le rapport dette/exportations atteignit cette limite en 1979). En second lieu, il existe un raisonnement de « flux » selon lequel lorsque ce rapport est atteint, le taux d'intérêt,  $j$ , ne doit pas dépasser le taux de croissance des exportations,  $x'$ . Ainsi :

$$D_X / X < 2$$

et si

$$D_X / X > 2$$

alors

$$j < x'$$

Après la suspension des prêts de « marché », c'est-à-dire les prêts volontaires à un pays débiteur, il existe trois conditions selon lesquelles une dette devient beaucoup trop élevée du point de vue du débiteur. Fondamentalement, la dette est beaucoup trop élevée si, même après un processus raisonnable d'ajustement interne, il est toujours impossible de s'acquitter intégralement du service de la dette. Dans ce cas, pour être payés intégralement, les intérêts externes,  $J_X$  : doivent premièrement être financés par des emprunts additionnels, ce qui entraîne une augmentation de la dette totale,  $dD_X$ , et/ou, en second lieu, il faut obtenir un excédent commercial,  $R$ , assez élevé. Un excédent commercial « assez élevé » implique un transfert réel de ressources vers les pays créanciers qui, obtenu, dépend de la réduction des importations,  $M$ , et non de l'augmentation des exportations,  $X$ . La réduction des importations

est suivie par la réduction des investissements,  $I$ , et non par la réduction de la consommation. Dans cette situation, l'excédent commercial effectif,  $R$ , est supérieur à l'excédent commercial potentiel,  $R^*$ , si l'excédent potentiel est défini comme l'excédent commercial qui peut être obtenu en maintenant le niveau « nécessaire » d'investissement,  $I^*$ .

Une troisième situation où la dette est considérée comme beaucoup trop élevée correspond à celle où elle relève presque entièrement de la responsabilité de l'État,  $D_{XG}$ , alors que les recettes en provenance des exportations sont privées,  $X_p$ . Dans ce cas, la dette extérieure devient l'un des principaux motifs de la crise, même si le pays dégage un excédent commercial. Les intérêts payés sur la dette extérieure publique deviennent une cause essentielle du déficit public. Au fur et à mesure que l'augmentation de la dette extérieure n'arrive plus à financer le déficit public, celui-ci est financé par l'augmentation de la dette intérieure ou par l'émission monétaire. Il est évident que la crise fiscale et l'inflation sont les résultats d'une telle situation.

Ainsi, une dette extérieure est beaucoup trop élevée lorsque, pour payer intégralement les intérêts qui s'y réfèrent, nous avons :

$$\begin{aligned} 1^\circ D_{x_{t+1}} &> D_{xT} \\ &\text{et/ou} \\ 2^\circ R &> R^* - I < I^* \\ &\text{et/ou} \\ 3^\circ D_{XG} &\text{opposé à } X_p. \end{aligned}$$

Au Brésil, au cours des années 1980, les trois conditions étaient présentes. Nous prenons comme base l'année 1980, bien que ce soit à la fin de cette année que le processus d'ajustement, en raison de la crise de la dette, commença au Brésil. Dès lors, 1° la dette extérieure totale doubla pratiquement ; 2° le taux d'investissement chuta en pourcentage de 5 points en dessous du niveau antérieur et 3° la dette extérieure publique, qui représentait 68 % de la dette extérieure totale en 1979, s'éleva pour atteindre 87 % en 1991, tandis que les exportations et l'excédent commercial continuaient presque entièrement à être privés.

### Le déséquilibre de stock conduit au déséquilibre de flux

Nous débutons cette section en raisonnant selon la ligne des modèles conventionnels ou des manuels de stabilisation. Nous supposons qu'entre 1970 et 1975 les variables macroéconomiques brésiliennes étaient équilibrées, c'est-à-dire que la demande agrégée était égale à l'offre agrégée, de telle manière que :

$$I + G + X = S + T + M$$

avec  $G$  pour les dépenses publiques, y compris les dépenses des entreprises étatiques,  $S$  pour l'épargne privée et  $T$  pour les recettes publiques (prélèvements obligatoires et recettes des entreprises étatiques). Ce bel équilibre, dans lequel les intérêts ne sont pas pris en compte, était complété par un équilibre dans chacun des secteurs :

$$\begin{array}{l} \text{privé} \\ I = S \\ \text{public} \\ G = T \\ \text{et du commerce extérieur} \\ X = M. \end{array}$$

L'endettement extérieur au cours des années 1970 rompit ces trois équilibres. L'endettement extérieur du secteur public était synonyme de déficit public ( $G > T$ ), avec comme contrepartie un déficit commercial ( $X < M$ ) financé par l'épargne extérieure,  $S_X$ . Selon la théorie économique standard ou des manuels sur l'ajustement – partout si mal utilisée par les décideurs politiques –, le présupposé est que le secteur privé reste équilibré. Pendant la période de stabilisation (1981-1983), on donna la priorité à l'ajustement du secteur public.

À l'extérieur, les objectifs principaux de l'ajustement étaient de produire un équilibre au niveau des comptes courants et, à l'intérieur, d'éliminer le déficit public,  $E$ . Les deux objectifs devaient être atteints simultanément.

En réduisant et, enfin, en éliminant le déficit public, le pays atteindrait alors l'équilibre des comptes courants :

$$\begin{array}{l} E = G + J_X - T = 0 \\ \text{et alors} \\ M + J_X = X \end{array}$$

avec  $M$  qui maintenant exclut explicitement les intérêts et  $J_X$  les intérêts nets payés sur la dette extérieure.

Nous avons déjà vu que la réduction perverse du déficit public fut réalisée à travers la réduction des investissements du secteur public. Même pour un gouvernement autoritaire la réduction des dépenses publiques courantes est toujours très difficile. La réduction des salaires des fonctionnaires publics et de ceux des employés des entreprises étatiques a permis d'atteindre quelques résultats. Après la fin du régime autoritaire, le gouvernement démocratique qui assumait le pouvoir en 1985 ne fut pas capable de maintenir cette réduction des salaires et le déficit public augmenta à nouveau<sup>4</sup>. Au début de 1984,

4. Entre 1980 et 1984, les dépenses de personnel du gouvernement baissèrent de 6,18 à 5,59% du PIB. En 1988 elles étaient en hausse et représentaient 7,8% du PIB. Il est intéressant de noter qu'une part considérable de cette réduction provenait d'une diminution au niveau des municipalités et des États, dont la part

l'objectif le plus important pour les créanciers – à savoir l'équilibre des comptes courants – fut presque atteint.

Il est intéressant d'observer que contrairement aux modèles conventionnels d'ajustement, l'équilibre des comptes courants n'a pas entraîné l'équilibre budgétaire. En d'autres termes, la persistance d'un énorme déficit public était compatible avec un excédent commercial substantiel et un équilibre des comptes courants.

L'explication de ce phénomène est simple. Les modèles d'ajustement macroéconomiques conventionnels sont simplement des « modèles de flux ». Ils ne prennent en considération que les principaux flux d'une économie. Ceci est une approche raisonnable quand le stock de la dette est modeste, particulièrement en ce qui concerne la dette publique et la dette extérieure qui peuvent largement se superposer comme au Brésil. Mais quand ce stock est trop grand, les modèles conventionnels ne fonctionnent tout simplement pas. Outre un modèle de flux, un « modèle de stock » est nécessaire, ou bien un modèle de flux qui prenne en considération le stock de la dette. Les déséquilibres de l'économie ne sont pas seulement des déséquilibres de flux, mais aussi de stock. L'économie peut atteindre un équilibre des comptes courants mais, en fonction du volume des intérêts payés par l'État, le déficit public peut rester élevé.

Dans ces circonstances, l'équation macroéconomique fondamentale devra être réécrite pour rendre explicite les intérêts payés par l'État sur sa dette extérieure,  $J_{GX}$  (en considérant que la dette soit intégralement étatisée et qu'il n'y ait pas de dette intérieure) à gauche et les intérêts payés sur la dette extérieure à droite :

$$I + G + J_{GX} + X = S + T + M + J_X.$$

Dès lors, il n'est plus possible de dire que le déficit public non financier ( $G > T$ ) est à l'origine d'une demande excessive et cause du déficit public ( $X < M$ ). La balance commerciale ainsi que les comptes publics non financiers peuvent être équilibrés, mais le pays peut encore avoir un déficit des comptes courants ( $X < M + J_X$ ). La relation causale la plus probable est, en outre, opposée à celle des modèles conventionnels. Conséquence du paiement des intérêts y compris les intérêts payés par l'État, le déficit des comptes courants est responsable du déficit public global. Le déficit public ne conduit donc pas à une demande excessive, mais il est une conséquence de l'endettement extérieur (et de l'endettement intérieur, comme nous allons le voir par la suite) de l'État.

dans les dépenses tomba de 2,71 à 2,39% du PIB entre 1980 et 1984. Cependant, avec la nouvelle Constitution de 1988, il y a une augmentation substantielle des recettes municipales et les dépenses des municipalités ont augmenté proportionnellement.

## Le caractère pervers de l'ajustement

Au Brésil et dans la majorité des pays latino-américains, le processus d'ajustement ainsi décrit était pervers ou autodestructeur. Premièrement, parce que l'ajustement fut suivi par la réduction des importations, par l'augmentation des transferts de ressources réelles et par la réduction des investissements. Deuxièmement, parce qu'il s'accompagna de l'étatisation de la dette extérieure, ce qui aggrava le déséquilibre des comptes publics. Troisièmement, parce que l'augmentation des intérêts que l'État devait payer impliquait la réduction de l'épargne publique et l'augmentation du déficit public, puisque les dépenses courantes et les investissements publics devaient être maintenus à un niveau minimum. Quatrièmement, parce que les dévaluations réelles du taux de change, à côté d'une inflation en accélération, accroissaient encore plus le déficit public. Cinquièmement, comme les banques étrangères décidèrent de ne pas augmenter leurs engagements dans les pays très endettés, le déficit public causé par le paiement des intérêts sur une dette extérieure importante ne pouvait être financé que par une hausse de l'endettement intérieur ou par l'émission monétaire.

En théorie, le déficit public,  $E$ , peut être financé par l'augmentation de l'endettement public,  $dD_{XG}$ , par l'augmentation de l'endettement intérieur du secteur public,  $dD_{IG}$ , et par l'émission monétaire,  $dB$ , c'est-à-dire par l'augmentation de la base monétaire :

$$E = dD_{XG} + dD_{IG} + dB.$$

Au cours des années 1970 et au début des années 1980, ces trois sources financèrent à peu près à égalité le déficit public au Brésil. Mais avec l'apparition de la crise de la dette, le financement extérieur de l'État diminua et, finalement, disparut. L'État dut payer les intérêts sur la dette extérieure publique mais il ne pouvait plus la financer à l'extérieur. Ainsi, la seule solution était d'augmenter la dette intérieure et/ou d'émettre de la monnaie<sup>5</sup>. L'augmentation de la dette intérieure ne pouvait être effectuée que par l'augmentation du taux d'intérêt et/ou la réduction des échéances ; l'élévation du taux d'intérêt aggrava le déficit public. L'alternative constituée par l'émission monétaire valida le taux d'inflation courant<sup>6</sup>. Le caractère pervers de la suppression de l'endettement extérieur comme une source de financement du déficit public devient ainsi évident. Alors qu'un effort important, au moins rhétorique, était

5. Les économistes brésiliens s'en rendirent compte au début de 1985. Voir Arida (1985), Fraga Neto et Lara Resende (1985).

6. Sur le caractère de validation de l'offre de monnaie dans le processus inflationniste brésilien, voir Rangel (1963), Bresser-Pereira et Nakano (1983). Il est intéressant d'observer le caractère pionnier de la contribution de Rangel, réalisée sept années avant le travail très connu de Kaldor (1970).

effectué pour réduire le déficit public, la suspension du financement extérieur stimula le maintien du déficit public dans la mesure où elle facilita l'augmentation de l'endettement de l'État. En outre, l'élévation des taux d'intérêt intérieurs aggrava le déficit public, puisque les intérêts étaient principalement payés par l'État, et entraîna la réduction des échéances pour les débiteurs publics<sup>7</sup>.

### L'épargne du secteur public et le déficit public

La diminution de l'épargne du secteur public fut une autre conséquence du fardeau représenté par des taux d'intérêt chaque fois plus élevés. L'épargne publique,  $S_G$ , est le résultat de la différence entre les recettes publiques,  $T$ , et les dépenses publiques courantes (le total des dépenses publiques,  $G$ , y compris les intérêts par souci de simplification, moins les investissements publics,  $I_G$ ):

$$S_G = T - (G - I_G).$$

Ainsi, le déficit public,  $E$ , est égal à la différence entre l'épargne publique et les investissements publics :

$$E = G - T = I_G - S_G.$$

Au cours des années 1970, l'épargne publique était fortement positive au Brésil. En 1987, en raison du niveau des intérêts payés par l'État (tabl. 14), de la réduction des prélèvements obligatoires bruts et de l'augmentation des dépenses de personnel (cf. tabl. 13), l'épargne publique devint pour la première fois négative. Avec l'hyperinflation qui frappa le pays à la fin de 1989, la désépargne publique atteignit cette année là son maximum avec 5,3 % du PIB<sup>8</sup>.

L'épargne publique est censée financer les investissements publics. Quand elle est proche de zéro – comme c'est le cas pour un pays très endetté où une crise fiscale s'est développée –, le déficit public est égal aux investissements strictement nécessaires, ceux qui ne peuvent être abandonnés. Dans ce cas, il est possible de parler de déficit public structurel. Les investissements qui ont déjà été réduits ne sont probablement pas la cause réelle du déficit à l'inverse des intérêts, lesquels ont augmenté en raison de l'augmentation de la dette et

7. Après la récession de 1981-1983, et en conséquence de celle-ci, le déficit public ne fut pas éliminé, bien qu'il atteignit 2,7 % du PIB en 1984, soit son niveau le plus faible de la décennie (voir tabl. 13).

8. Le changement positif qui apparut en 1990 était une conséquence des mesures extraordinaires prises par le plan Collor I (mars 1990) qui comprenait l'annulation partielle de la dette publique et le gel de presque 70 % des actifs financiers existants au Brésil (voir le chapitre 13).

de l'élévation du taux d'intérêt que l'État doit payer à la suite de sa perte de crédit. Aussi longtemps que l'épargne publique sera proche de zéro, la relation déplaisante entre déficit public et investissement public est évidente.

14. INTÉRÊTS PAYÉS PAR LE SECTEUR PUBLIC AU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE DU PIB)  
1983-1990

ANNÉE:	DETT:		TOTAL
	EXTÉRIEURE	INTÉRIEURE	
1983	3,70	3,01	6,71
1984	3,89	3,30	7,19
1985	4,47	3,44	7,91
1986	2,89	2,23	5,12
1987	2,62	2,17	4,79
1988	2,85	2,88	5,73
1989	3,20	2,72	5,92
1990	3,28	0,02	3,30

Source : Banco Central do Brasil.

Les investissements publics minimaux au Brésil sont relativement élevés (autour de 5 % du PIB) puisque l'État est directement responsable ou par l'intermédiaire des entreprises étatiques, de la majeure partie des investissements dans l'énergie électrique, le pétrole, les communications, le transport et la production d'acier. Puisque l'épargne est réduite à moins de zéro, principalement (mais pas seulement) en raison des intérêts payés (autour de 6 % du PIB), et puisque l'État doit investir au moins 5 % du PIB, le déficit public a dès lors un caractère « structurel », c'est-à-dire qu'il représente une forte rigidité à la baisse.

Ceci ne signifie pas qu'il soit impossible de réduire et, finalement, d'éliminer le déficit public. Cela montre simplement que, lorsque ce stade est atteint, seules des mesures héroïques comme celles adoptées en 1990 peuvent contrôler le déficit. D'un autre côté, cela met en relief que réduire le déficit public sans augmenter l'épargne publique n'a aucun sens. Comme le montrent les expériences des pays très endettés au cours des années 1980, réduire le déficit public sans récupération d'une épargne publique est possible moyennant la réduction des investissements publics, mais cela est aussi extraordinairement dommageable pour la croissance du pays. En réalité, la réduction des investissements publics n'est possible qu'à long terme, après un programme de privatisation réussi. À court terme, si l'État est responsable de l'investissement dans les secteurs cruciaux de l'économie, cette stratégie devient perverse, autodestructrice. Cette situation montre que l'élimination du déficit public est très difficile lorsque le secteur public est hautement endetté et aussi longtemps qu'il représente une partie importante de l'investissement dans l'économie.

## Crise de la dette et crise fiscale

La discussion antérieure nous a donné une base très générale pour comprendre comment la crise fiscale de l'État brésilien s'est développée à partir de la crise de la dette. La croissance de la dette extérieure publique, au cours des années 1970, était une conséquence de la stratégie de croissance (le II<sup>e</sup> Plan national de développement) fondée sur le déficit public. L'ajustement intérieur, qui eut lieu entre 1981 et 1983, fut accompagné d'une étatisation de la dette extérieure privée. Au Brésil, comme dans presque tous les pays très endettés, l'ajustement fut aussi une opportunité pour les entreprises privées qui ont pu payer leur dette en monnaie locale, transférant au secteur public la responsabilité de la dette extérieure.

Le processus d'ajustement de 1981-1983 a réduit le déficit public d'une manière peu satisfaisante, mais ne l'a pas éliminé. À l'intérieur, il a surtout accéléré la réduction de l'épargne publique tandis que l'étatisation de la dette extérieure était stimulée. La réduction du déficit public fut obtenue par la réduction des investissements et non pas par celle des dépenses courantes, ce qui aurait entraîné une augmentation de l'épargne publique. La diminution limitée des dépenses courantes, entre 1981 et 1983, fut le résultat d'une baisse des salaires et des rémunérations dans le secteur public plutôt que d'une réduction du personnel. Néanmoins, cette diminution fut compensée par l'augmentation des intérêts à payer en raison d'abord de la croissance de la dette extérieure publique et ensuite de l'existence de la dette publique intérieure qui, toutes les deux, s'accompagnèrent d'une augmentation des taux d'intérêt.

Au fur et à mesure que la dette intérieure augmentait, conséquence de l'impossibilité d'obtenir des fonds extérieurs additionnels, le taux d'intérêt sur la dette intérieure augmentait ou tendait à augmenter, tout comme le déficit public<sup>9</sup>. Le déficit public, réduit de manière peu recommandable durant le processus d'ajustement (restriction sévère dans les investissements publics et réduction des salaires, au lieu d'une réduction de personnel, d'une déréglementation et d'une privatisation), recommença à croître à partir de 1985 au fur et à mesure que les salaires réels du secteur public retrouvaient leur niveau précédent.

Au début la crise fiscale fut une conséquence de la crise de la dette. Chaque jour qui passait, la crise fiscale s'aggravait alors que la dette restait. Il n'y avait pratiquement plus de nouveaux emprunts extérieurs. Il était clair, pourtant, que pour surmonter la crise fiscale il fallait à la fois une réduction de la dette

9. Le taux d'intérêt n'augmenta pas nécessairement en fonction de l'allongement des échéances. En 1986, la création des lettres de change de la Banque du Brésil, d'échéances très courtes (pratiquement une journée), montrait que, avec des taux d'inflation très élevés, il n'était pas possible à l'État brésilien d'obtenir un financement à long terme, mais c'était aussi une manière de contrôler la spéculation et de réduire à presque zéro le taux d'intérêt sur les opérations du marché libre.

extérieure d'environ 50 % de sa valeur du moment et un ajustement fiscal radical. La réduction unilatérale de la dette extérieure légitimerait à l'intérieur l'ajustement fiscal, tandis que, à l'extérieur, l'élimination du déficit public légitimerait les mesures unilatérales visant la réduction de la dette extérieure que le plan Brady en 1989, bien que timidement, avait reconnue comme nécessaire.

## Dette et réduction des investissements

La nécessité de payer le service d'une dette très élevée entraîne une réduction de la capacité du pays d'épargner et d'investir, une croissance du déficit public et l'inflation. De fait, le processus d'ajustement imposé par les créanciers au cours des années 1980 pour rendre plus viable le paiement des intérêts s'est révélé autodestructeur. Lorsqu'un pays excessivement endetté tente de s'ajuster, les distorsions auxquelles l'économie est confrontée sont forcément élevées.

La chute des investissements est directement reliée à la dette extérieure ou, plus précisément, à l'augmentation du transfert réel de ressources vers l'extérieur (Batista Jr. P. N., 1987 ; Dornbusch, 1989 ; Bacha, 1988)<sup>10</sup>. Dans tous les pays très endettés, et pas seulement au Brésil, au fur et à mesure que les transferts réels augmentaient, le taux d'investissement baissait. Au lieu d'investir (ou de consommer à l'intérieur), le Brésil commença à obtenir des excédents élevés en matière de transactions réelles<sup>11</sup> (tabl. 15). Les quinze pays les plus endettés, identifiés par le plan Baker en octobre 1985, ont transféré des ressources réelles vers l'extérieur en même temps qu'ils subissaient une chute des investissements et du taux de croissance du PIB, ce qui démontre une relation claire entre endettement excessif et stagnation économique. Pour ces quinze pays, le tableau 16 indique une tendance identique à celle que nous avons déjà signalée pour le Brésil : la crise fiscale représentée par le déficit public ne fut pas résolue par les efforts d'ajustement. De telle sorte que, dans tous ces pays, les ratios d'endettement continuèrent à augmenter (tabl. 16). Le déficit public ne baissa pas non plus même si, comme le FMI l'a reconnu, ces pays ont effectué un ajustement externe important entre 1981 et 1982, 1984 et 1985 dans la mesure où ils passèrent d'un déficit de 33 % de leurs exportations à un quasi-équilibre (Cline, 1988, p. 40).

10. Bacha (1988) montre que le transfert réel de ressources vers l'extérieur de l'Amérique latine fut le principal facteur responsable sur le continent de la chute du taux de formation brute de capital de 23,4 % du PIB en 1979 à 18,8 % en 1986 dans la mesure où l'épargne intérieure est restée pratiquement constante durant cette période.

11. Les transferts réels de ressources incluent la balance commerciale et les services réels sauf les intérêts.

### 15. COMPTES EXTÉRIEURS DU BRÉSIL 1979-1990

ANNÉE	TRANSFERTS RÉELS	COMPTE COURANT	DETTE	DETTE EXTÉRIÈRE/ EXPORTATIONS (%)
	(MILLIONS DE \$US)			
1979	-5 199,4	-10 741,6	49 904	327,4
1980	-5 774,9	-12 807,0	53 848	267,5
1981	-2 863,2	-11 734,3	61 411	263,6
1982	-2 816,1	-16 310,5	69 655	374,6
1983	4 170,6	-6 837,4	81 319	371,3
1984	11 515,7	44,8	91 091	337,3
1985	11 017,2	-241,5	95 857	373,9
1986	6 302,4	-4 476,9	101 759	454,4
1987	8 889,0	-812,0	107 514	409,9
1988	17 020,0	4 175,0	102 555	303,5
1989	14 426,0	1 564,0	99 285	288,8
1990	8 820,0	-2 347,0	96 546	307,3

Source : Banco Central do Brasil.

### 16. VARIABLES MACROÉCONOMIQUES DES QUINZE PAYS LES PLUS ENDETTÉS 1970-1990

ANNÉE	CROISSANCE DU PIB (%)	INVESTISSEMENT/ PIB	INFLATION (%)	DÉFICIT PUBLIC (% PIB)	SOLDE COMPTE COURANT/ EXPORTATIONS
1970-1979	5,9	24,0	31,7	-2,6	-17,0
1980	5,4	24,6	47,2	-0,8	-18,0
1981	10,1	24,0	53,7	-4,3	-30,7
1982	-0,5	21,5	55,9	-5,9	-35,8
1983	-2,7	17,4	91,6	-5,0	-11,2
1984	2,3	16,6	118,4	-3,6	-1,0
1985	3,8	17,1	121,8	-3,4	-0,2
1986	3,8	17,8	77,2	-4,8	-11,9
1987	2,5	17,1	116,2	-6,5	-6,1
1988	1,5	18,1	222,9	-51,0	-6,4
1989	-1,8	-	485,9	-4,7	-3,3
1990	-0,8	-	628,8	-0,7	-2,5

Sources : IMF (octobre 1988 et 1991)

Moins direct, mais non moins important, est le rapport entre la dette extérieure et la chute du taux d'investissement due au déséquilibre financier du secteur public. Ce déséquilibre se mesure à travers la réduction de l'épargne publique ou le déficit public opérationnel (*cf.* tabl. 13). Le taux d'investissement le plus bas est relié à une chute de l'épargne publique dans la mesure où des investissements publics croissants élèvent le déficit public mais ne diminuent pas l'épargne publique. Quand l'épargne publique devient négative, le gouvernement dispose de deux solutions par rapport aux investissements :

soit il réduit ses investissements, soit il emprunte, augmentant le déficit public. La première alternative fut adoptée en 1983 et 1984, lorsque le déficit fut réduit en grande partie par des restrictions sévères dans les investissements publics.

La réduction de l'épargne publique et l'augmentation du déficit public, ainsi que le mouvement inverse de réduction du déficit public par des restrictions dans les investissements, sont directement reliés à la dette extérieure. Le second cas est plus évident. Si un pays possède un problème de balance des paiements, il est forcé de réaliser des ajustements qui se font invariablement au détriment non seulement de la consommation, mais encore des investissements.

## La macroéconomie perverse de la lutte contre l'inflation

Quand une dette extérieure élevée empêche la continuité du financement extérieur, la seule manière de financer le déficit consiste à augmenter l'endettement intérieur et/ou à recourir à l'émission monétaire.

Lorsque le secteur public est très endetté à l'intérieur comme à l'extérieur, la macroéconomie perverse de l'ajustement conduit à son tour l'économie à l'inflation. La dette extérieure contractée au cours des années 1970 fut la cause essentielle de la crise fiscale des années 1980, laquelle fut aggravée par le populisme de la seconde moitié des années 1980. La dette extérieure tout comme la crise fiscale étaient à leur tour à l'origine de l'accélération des taux d'inflation durant les années 1980.

Avec l'accélération de l'inflation, celle-ci devient chaque fois plus rigide à la baisse dans la mesure où les agents économiques prennent de plus en plus conscience de l'inflation. Les facteurs qui entretiennent l'inflation, à savoir l'indexation formelle et informelle de l'économie, assument une importance croissante et donnent naissance à une inflation de type autonome, ou inertielle. Des niveaux élevés d'inflation conduisent à leur tour à un déficit public plus important, à la réduction du taux d'investissement et à la réduction de l'efficacité du capital accumulé. Nous allons brièvement examiner ces trois facteurs : l'accélération de l'inflation, son autonomisation ou l'acquisition d'une inertie et ses conséquences perverses. Mais précisons d'abord quelques éléments à propos de la théorie de l'inflation inertielle ou autonome<sup>12</sup>.

Selon la théorie de l'inflation inertielle ou autonome, le taux d'inflation,  $p'$ , est défini comme l'addition : 1<sup>o</sup> d'une inflation passée,  $p' t^{t-1}$  (avec l'exposant  $t$  représentant les différents indices utilisés par les agents économiques pour mesurer l'inflation passée), 2<sup>o</sup> de l'action des chocs exogènes sur

12. Pour une présentation générale de cette théorie, y compris un bilan de ses principales contributions initiales, voir Bresser-Pereira et Nakano (1987).

l'offre,  $G^Z$  (avec l'exposant  $Z$  représentant les nombreuses possibilités des chocs sur l'offre) et 3° de l'action des chocs exogènes sur la demande,  $u$  (avec  $u$  représentant le taux de chômage de la courbe de Phillips) :

$$p' = ap'^{t-1} + bu + cG^Z$$

avec  $a$ ,  $b$  et  $c$  des coefficients dont la somme est égale à 1 et, dans la plupart des cas,  $b$  et  $c$  peuvent être nuls.

Dans ce modèle, l'entretien d'un niveau d'inflation est défini par l'indexation des prix en fonction de l'inflation passée, alors que son accélération peut s'expliquer : 1° par un changement endogène des indices utilisés par les agents économiques au fur et à mesure qu'ils perçoivent que le taux d'inflation courant est beaucoup trop élevé de telle sorte que l'indice utilisé pour corriger leur prix ne les protège plus dans le conflit distributif, 2° par une pression exogène (au modèle) de la demande manifestée par la réduction du taux de chômage et 3° par un choc exogène (à ce modèle spécifique) sur l'offre causé par l'exercice d'un certain type de pouvoir sur les prix (pouvoir de l'État, de la force de travail ou monopole des entreprises).

Cette accélération endogène de l'inflation inertielle ou autonome est importante parce qu'elle montre clairement qu'il est impossible d'obtenir des taux d'inflation élevés qui soient en même temps stables, comme nous le croyions lorsque nous formulions, au début des années 1980, la théorie de l'inflation inertielle. Des taux d'inflation élevés sont toujours des taux d'inflation en accélération<sup>13</sup>. Malgré son nom, l'inflation inertielle est toujours conditionnée par un processus lent d'accélération. Le mécanisme endogène d'accélération de l'inflation autonome se fonde sur la tendance des agents économiques à changer d'indices au fur et à mesure qu'ils sentent que l'inflation est plus élevée et plus menaçante pour leur part du revenu. J'appelle ce mécanisme endogène parce qu'il est fondé sur la définition de l'inflation inertielle ou autonome : l'inflation présente est déterminée par l'inflation passée. Dans la réalité, cependant, ce mécanisme n'entre en action que combiné avec des facteurs « exogènes » (ainsi appelés parce que ces facteurs ne sont pas fondés sur l'inflation passée) d'accélération de l'inflation. Dans un premier temps, alors que l'inflation autonome est encore considérée comme relativement faible, les agents économiques définissent « l'inflation passée » comme un coût supplémentaire. Dans un deuxième temps, comme le taux d'inflation est perçu comme plus élevé – et qu'il l'est de fait en raison de chocs exogènes –, « l'inflation passée » qui est définie comme l'indice adopté par les agents économiques devient le véritable taux d'inflation. Dans un troisième temps,

13. En réalité, le terme « inertielle » n'est pas le meilleur pour définir cette inflation élevée et chronique. Dans nos premiers travaux sur ce thème (ceux de Nakano et les miens), nous utilisons l'expression inflation « autonome ».

quand le taux d'inflation s'accélère à nouveau en raison de chocs exogènes, les agents économiques ont tendance à définir leurs indices sur la base d'augmentations de prix supérieures au taux d'inflation de quelques secteurs importants. Chaque changement d'indice représente une accélération endogène de l'inflation autonome.

Dans ce chapitre, outre le mécanisme strictement endogène (par rapport au modèle) d'accélération de l'inflation, tous les facteurs analysés reliant l'accélération de l'inflation à l'augmentation de la dette publique, extérieure et intérieure, et à l'augmentation du déficit public sont aussi, au sens large, des facteurs endogènes d'accélération de l'inflation<sup>14</sup>.

Au cours des années 1970, le taux d'inflation annuel moyen au Brésil était de 40 %. Son accélération porta l'inflation à 100 % en 1979, niveau qu'elle conserva jusqu'à la fin de 1982, ce qui coïncida avec l'émergence de la crise de la dette (tabl. 17). Cette crise commença en fait en 1979 avec le second choc pétrolier, l'augmentation des taux d'intérêt nominaux et réels et la récession aux États-Unis. Durant cette période, les principaux chocs sur

17. MONNAIE ET INFLATION AU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE)  
1979-1990

ANNÉE:	INFLATION		BASE MONÉTAIRE	M1	M4	DETTE INTÉRIEURE <sup>c</sup>
	(INPC <sup>a</sup> )	(IGP-DI <sup>b</sup> )				
1979	70,7	77,2	84,4	73,6	65,1	26,4
1980	99,7	110,2	56,9	70,2	69,1	55,2
1981	93,5	95,2	67,2	87,6	140,5	137,8
1982	100,3	99,7	100,4	66,6	110,7	126,7
1983	178,0	211,0	79,8	97,4	150,5	95,7
1984	209,1	223,8	264,1	201,8	292,7	457,3
1985	239,0	235,1	257,3	304,3	303,9	387,0
1986	58,6	65,0	293,5	306,8	94,8	39,0
1987	396,0	415,8	181,5	127,4		
1988	994,3	1 037,6	622,3	570,3	928,1	1 118,9
1989	1 863,6	1 782,9	1 754,1	1 384,2	1 743,1	2 068,6
1990	1 585,2	1 476,6	2 304,2	2 335,7	683,2	934,6
Total cumulé <sup>d</sup>	10 963	14 089	8 087	4 986	7 355	13 477

a. Indice national des prix à la consommation.

b. Indice général des prix – disponibilité intérieure.

c. La dette intérieure représente les obligations et les titres fédéraux en dehors de la Banque centrale.

d. Facteur multiplicatif, plutôt qu'en pourcentage.

Sources : Banco Central do Brasil (mars 1989, décembre 1991) ; *Boletim do Banco Central* (vol. 20, avril 1984).

14. Pour une analyse de l'accélération endogène de l'inflation fondée sur une approche d'anticipation rationnelle (bien que non monétariste), voir Kandir (1988, p. 170) : « L'anticipation des prix exerce un rôle fondamental qui, en situation de fragilité financière du secteur public, devient dominant dans le processus d'accélération inflationniste. »

l'offre sont la maxi-dévaluation du cruzeiro en 1979, l'augmentation des taux d'intérêt intérieurs, une nouvelle politique salariale et l'augmentation de certains prix publics pour corriger les prix relatifs (« inflation correctrice »).

En 1983, l'inflation atteint 200 % et restera à ce niveau jusqu'à la fin de 1985. Le principal facteur d'accélération fut à nouveau une maxi-dévaluation du cruzeiro directement reliée à la crise de la dette. Les prix agricoles jouèrent aussi un rôle dans l'augmentation générale des prix.

Les profondes récessions de 1981 et 1983 n'ont pas été capables de contrôler l'inflation. En 1981 l'inflation resta à son niveau antérieur de 100 %, en 1983 elle passa à 200 % (tabl. 17). La première récession entraîna un groupe d'économistes de la Fondation Getúlio Vargas à São Paulo et de l'université catholique à Rio de Janeiro, à formuler la théorie de l'inflation inertielle ; la seconde récession les poussa à proposer un gel des prix appelé « solution héroïque pour contrôler l'inflation » (Bresser-Pereira, Nakano, 1984) et connu plus tard sous le nom de « choc hétérodoxe » (Lopes F., 1984a). Le plan Cruzado de février 1986 fut le résultat de cette proposition théorique. Son échec ultérieur est plutôt le résultat de son administration populiste que de sa conception originelle <sup>15</sup>.

Comme le plan Bresser (juin 1987) et le plan Verão (janvier 1989), ce plan fut incapable de neutraliser l'inflation inertielle. En tant que plan d'urgence, adopté pour faire face à la crise aiguë du plan Cruzado, le plan Bresser n'avait pas pour objectif d'éliminer l'inflation, alors que les deux autres plans visaient clairement la réduction de l'inflation à un taux similaire à celui des pays de l'OCDE. Les travaux sur l'échec du plan Cruzado augmentent continuellement. À une époque, il était habituel de dire que le plan Cruzado avait échoué parce qu'il avait été incapable de combiner des mesures hétérodoxes et orthodoxes. Partant de ce présupposé, le plan Verão tenta d'adopter une politique monétaire orthodoxe, fixant le taux d'intérêt réel à un niveau très élevé, mais il échoua également. En réalité, les plans Cruzado et Verão se terminèrent par une crise économique et financière aiguë qui s'explique pour le premier par sa mise en œuvre populiste et pour le second par sa conception exclusivement monétariste, fondée sur l'élévation brutale du taux d'intérêt.

Non contrôlée, l'inflation est non seulement la conséquence mais encore la cause de la crise fiscale et, de manière plus générale, de la crise économique. L'effet Olivera-Tanzi, caractérisé par la réduction des recettes de l'État à mesure que l'inflation s'accélère, est une cause fondamentale du déficit public. Des taux d'inflation élevés, conjointement avec le déficit public

15. En même temps que Nakano, Lopes et moi-même proposons le gel des prix avec des tables de conversion, Arida et Lara Resende, qui participaient à l'élaboration du plan Cruzado, proposaient une alternative novatrice : la neutralisation de l'inflation inertielle par le moyen d'un indice unique. Toutefois cette alternative était difficile à comprendre, à tel point qu'elle ne fut utilisée qu'en 1994 avec le plan Real et après l'échec de plusieurs tentatives de gel.

et l'importance de la dette publique intérieure, font que les agents économiques n'ont plus confiance dans l'indexation de la dette intérieure. Pour continuer à financer l'État, ils exigent des taux d'intérêt plus élevés qui impliquent un déficit public plus important. Avec le Plan Verão, quand la perte de confiance parmi les agents économiques devint évidente aboutissant à la perte de crédit de l'État, ce cercle vicieux fut aggravé par la décision du gouvernement de promouvoir la désindexation de la dette intérieure en même temps que de fixer le taux d'intérêt à un niveau artificiellement élevé.

### Le financement du déficit public : endettement intérieur et seignuriage

Dans une économie avec des taux d'inflation élevés et des sources extérieures de financement asséchées, le financement du déficit public nominal (les besoins nominaux de financement du secteur public),  $E_p$  (avec  $p$  qui représente l'indice des prix), ajouté à l'augmentation des réserves extérieures,  $dV$ , est atteint par l'augmentation de la base monétaire,  $dB$ , et l'augmentation de la dette intérieure,  $dD_{IG}$  :

$$E_p + dV = dB + dD_{IG}.$$

La question est maintenant de savoir comment ce processus de financement se répartit entre l'augmentation de la base monétaire et l'augmentation de l'endettement intérieur. Selon la vision monétariste, l'augmentation de l'endettement intérieur serait une variable indépendante. La limite à l'endettement intérieur serait le processus d'éviction causé par l'augmentation des taux d'intérêt sur les titres du Trésor. Le résidu non couvert par le placement des titres serait financé par le seignuriage, c'est-à-dire par l'augmentation de la base monétaire. Comme ce résidu tend à être élevé, en raison du caractère intrinsèquement populiste des gouvernements des pays latino-américains, l'inflation tend à être élevée et à s'accélérer.

La théorie néostructuraliste de l'inflation inertielle revendique la position inverse. Il n'existe pas nécessairement une limite à l'endettement intérieur si l'économie est marquée par le chômage et une surcapacité et si les entreprises privées, bien qu'elles disposent de liquidités, ne souhaitent pas investir au-delà du strict nécessaire pour maintenir leur part de marché. C'est le cas au Brésil sauf à l'époque du plan Cruzado. En fait, l'endettement intérieur est la variable résiduelle alors que la croissance nominale de la base monétaire est déterminée de manière endogène par la demande de monnaie.

Dans ce modèle, la demande réelle de monnaie,  $dB/p$ , est une fonction décroissante du taux d'inflation : plus le taux d'inflation est élevé, plus la demande réelle de monnaie est faible (et plus la vitesse de circulation de

la monnaie sera élevée). Par conséquent, la demande nominale de monnaie croît moins en proportion que le produit intérieur brut nominal,  $Yp$ . La demande réelle de monnaie est une fonction décroissante du taux d'inflation et la demande nominale de monnaie est une fonction décroissante du revenu nominal parce que, avec l'accélération de l'inflation, les agents économiques réduisent leur préférence pour la monnaie, la démonétisation apparaît. Ces relations peuvent s'exprimer par les équations de demande de monnaie de Cagan (1956) :

$$\begin{aligned} dB / p &= (aYp / p)e^{-bp'} \\ dB / Yp &= ae^{-bp'} \end{aligned}$$

avec  $a$  le coefficient représentant la part de monnaie dans le PIB quand le taux d'inflation est nul,  $b$  le coefficient d'élasticité négative de la demande de monnaie par rapport au taux d'inflation et,  $e$  la base du logarithme népérien <sup>16</sup>.

L'augmentation de la demande nominale de monnaie définit l'augmentation nécessaire de la base monétaire. Étant donné le taux d'inflation autonome, la base monétaire nominale augmente nécessairement alors que la base monétaire réelle diminue (tabl. 18). Si l'offre nominale de monnaie n'augmente pas comme le requiert l'augmentation de l'inflation, ce qui est reflété par l'augmentation nominale du PIB, une crise de liquidités se

#### 18. MONNAIE ET DETTE INTÉRIEURE AU BRÉSIL 1979-1990

ANNÉE	BASE MONÉTAIRE		DETTE INTÉRIEURE <sup>b</sup>	
	SOLDE <sup>a</sup>	(% DU PIB)	SOLDE <sup>a</sup>	(% DU PIB)
1979	0,3	4,7	0,4	6,4
1980	0,5	4,1	0,5	3,9
1981	0,8	3,2	1,3	7,3
1982	1,9	3,1	3,4	7,8
1983	3,5	1,9	6,6	5,2
1984	12,7	2,0	19,1	8,4
1985	45,5	2,0	128,9	11,3
1986	179,0	4,4	354,9	8,9
1987	504,0	2,3	2 293,0	10,6
1988	3 637,0	1,5	25 575,0	10,4
1989	67 436,0	1,4	615 004,0	12,9
1990	1 621 271,0	2,2	1 886 793,0	2,6

a. Solde au 30 juin (en millions de cruzeiros).

b. La dette intérieure représente les obligations et les titres fédéraux en dehors de la Banque centrale.

Sources : Banco Central do Brasil (mars 1991, décembre 1991 : *Relatório anual*, 1983, 1985, 1987).

16. Ces équations furent à l'origine développées dans le travail classique de Cagan (1956) sur l'hyperinflation. Toutefois, il n'en conclut pas que l'offre de monnaie avait un caractère essentiellement endogène.

développera. Ainsi, lorsque l'augmentation nécessaire de la base monétaire est donnée, la différence entre cette augmentation et le déficit public nominal plus la variation des réserves extérieures déterminera l'augmentation résiduelle de l'endettement intérieur.

Selon ce point de vue, la tentative de contrôler l'inflation inertielle par la politique monétaire semble autodestructrice. Non seulement parce que l'offre de monnaie est endogène et diminue déjà en termes réels à mesure que l'inflation s'accélère (tabl. 18), mais encore parce qu'une politique monétaire active aurait l'effet pervers d'aggraver le déséquilibre fiscal. Nous savons qu'une politique monétaire active signifie essentiellement d'augmenter le taux d'intérêt. Au Brésil, comme dans tous les pays où l'inflation autonome existe, c'est l'État qui est le principal débiteur et non pas le secteur privé. C'est l'État qui paie les intérêts. Lorsque ceux-ci augmentent, le déficit public et la dette intérieure augmentent.

Si le taux d'intérêt réel est plus élevé que le taux de croissance du PIB (ce qui arrive très facilement puisque l'économie stagne) et si le paiement de ces intérêts doit être financé par l'augmentation de l'endettement intérieur, la dette intérieure augmentera de telle sorte que les agents économiques développeront des anticipations négatives en ce qui concerne son paiement futur. Durant les deux premiers mois du plan Verão, lorsque le gouvernement brésilien décida d'augmenter les taux d'intérêt réels à des niveaux très élevés, la perte de confiance dans le gouvernement et la perte du crédit de l'État qui suivirent ont atteint leur point culminant. La fuite de capitaux et le déficit public augmentèrent et l'imminence d'une hyperinflation était évidente.

Le seigneurage, ou l'émission de monnaie, est la variable indépendante pour financer le déficit public. C'est pourquoi il constitue une source décroissante de revenu pour l'État tant que la base monétaire réelle et l'impôt inflationniste (la dévaluation des soldes liquides) diminuent avec l'accélération de l'inflation. Les ressources réelles obtenues par le secteur public par l'émission monétaire (l'impôt inflationniste,  $p'M/p$ ) correspondent à la différence entre le seigneurage réel (l'augmentation de la base monétaire en termes réels,  $dM/p$ ) et la variation de la base monétaire réelle,  $d(M/p)$ <sup>17</sup> :

$$p'M/p = dM/p - d(M/p).$$

La base monétaire, qui était d'environ 5 % du PIB à la fin des années 1970 n'était pas supérieur à 1 % du PIB en 1988 (tabl. 18). Ainsi, la réduction de la base monétaire,  $d(M/p)$ , était de plus en plus accentuée. Inversement, la

17. Le taux d'inflation,  $p'$ , peut aussi s'exprimer par  $dp/p$ . Si le seigneurage réel est défini par  $dM/p$ , nous avons alors :

$$\begin{aligned} dM/p &= (dM/M)(M/p) = d(M/p) + p'M/p \\ \Leftrightarrow p'M/p &= dM/p - d(M/p). \end{aligned}$$

Voir l'application de ces concepts à l'économie brésilienne dans Cardoso, E. (1988) et Dall'Acqua (1989).

dette intérieure tend à croître par rapport au PIB (tabl. 18). La réduction de la base monétaire réelle est certainement un facteur de l'inefficacité de la politique monétaire, mais c'est aussi une source possible d'hyperinflation. Avec l'accélération de l'inflation, l'émission monétaire (ou seigneurage) doit continuellement augmenter par rapport à la base monétaire existante de manière à financer un même déficit public, c'est-à-dire de manière à collecter un même impôt inflationniste. La part du déficit financée par l'endettement intérieur doit devenir de plus en plus grande. Si, un moment donné, les agents économiques perdent confiance et arrêtent de financer l'État, l'hyperinflation apparaît nécessairement<sup>18</sup>.

## La paralysie de l'État

L'inflation joua un rôle décisif dans la crise économique globale de l'économie brésilienne des années 1980 qui était marquée par la stagnation économique. Mais, avant d'examiner la logique perverse de la stagnation, il nous faut comprendre la paralysie de l'État en matière de réformes structurelles. La crise fiscale et son effet le plus pervers, à savoir l'accélération de l'inflation, eurent pour conséquence la paralysie de l'État en ce qui concerne la mise en place d'une politique économique de long terme. Or, pour les pays les moins développés, il n'y a rien de plus important qu'une stratégie globale de développement.

La crise économique profonde des années 1980 au Brésil était un signe clair que la vieille stratégie de développement économique était épuisée. La crise fiscale est une indication de l'épuisement du modèle de l'État au Brésil.

Cette crise montrait également que, outre le modèle de l'État, le modèle de la société brésilienne était épuisé. Celle-ci se caractérise par un degré très élevé de concentration du revenu. Quand le pays était en développement rapide, la concentration du revenu n'était pas un problème majeur. Mais, dès que le développement s'est arrêté, la concentration du revenu est devenue l'une des sources principales d'un conflit social continu et chaque fois plus grave. Conflit qui est à la base du déficit public et de l'accélération de l'inflation.

Les trois stratégies de base de l'État brésilien dans la promotion de l'industrialisation furent : 1° la protection commerciale de l'industrie, 2° les subventions aux entreprises privées et 3° les investissements directs de l'État dans les services publics et dans l'industrie d'intrants de base (énergie électrique, pétrole, acier, communications, chemins de fer). Les changements imposés par la crise sont nécessairement tournés vers : 1° l'élimination des

18. Cependant, nous n'en concluons pas la thèse extravagante qu'il y aurait un « taux d'inflation optimum » qui maximiserait pour le gouvernement le seigneurage. Pour nous, c'est un pur non-sens.

subventions de manière à combattre le déficit public, 2° la libéralisation du commerce de manière à stimuler la compétitivité internationale et 3° la privatisation qui aidera à résoudre la crise financière de l'État<sup>19</sup>.

Étant donné sa taille continentale, l'ouverture commerciale du Brésil sera nécessairement limitée en comparaison avec des pays plus petits, mais elle sera néanmoins un point essentiel de toute politique industrielle future. Les entreprises étatiques ont joué un rôle décisif durant la première phase de l'industrialisation mais actuellement alors que l'efficacité est devenue cruciale et que l'État a un besoin urgent de ressources financières pour équilibrer ses comptes, la privatisation est une solution naturelle.

Il existe un consensus croissant par rapport aux réformes qui ont débuté à la fin des années 1980, mais la difficulté de leur application a mis en évidence la paralysie de l'État en temps de crise fiscale grave. Une crise fiscale signifie que l'État ne dispose plus de ressources pour financer de nouvelles politiques économiques ; les décideurs politiques n'ont pas non plus le temps ou la tranquillité pour formuler et mettre en œuvre de nouvelles stratégies. Si l'on ajoute à la crise fiscale la crise sociale qui découle de la concentration excessive du revenu, la conséquence est une crise de légitimité qui menace de manière permanente le système politique et aggrave la paralysie de l'État.

## La logique perverse de la stagnation

Nous disposons à présent de tous les éléments pour définir la logique macroéconomique perverse de la stagnation dans un pays très endetté dans lequel une crise fiscale s'est développée et où l'inflation a atteint des niveaux inimaginables, au seuil de l'hyperinflation. Ce fut le cas du Brésil au cours des années 1980.

Une dette extérieure trop élevée pour être payée – c'est-à-dire incompatible avec la croissance et la stabilisation des prix – entraîne à la fois un transfert de ressources réelles (excédent de la balance commerciale, y compris les services) et la disparition de l'épargne extérieure (déficit du compte courant) qui réduit directement le taux d'investissement global (public et privé) et, par conséquent, l'investissement public.

L'augmentation de la dette extérieure publique, au fur et à mesure que la dette extérieure privée est transférée à l'État, et l'augmentation des intérêts payés par l'État provoquent une crise fiscale. Cette crise s'aggrave quand le déficit public ne peut plus être financé par l'emprunt extérieur et doit être

19. Il est important de noter qu'Ignácio Rangel, éminent économiste brésilien qui aida à formuler la stratégie d'industrialisation par l'intermédiaire de la protection et de l'investissement direct de l'État, défend dans la postface de la troisième édition de *A inflação brasileira* (1978) la privatisation des services publics de manière à promouvoir les investissements nécessaires dans ce domaine.

financé par l'augmentation de la dette intérieure et par l'émission monétaire. L'augmentation de la dette intérieure entraîne une augmentation des taux d'intérêt intérieurs et, par conséquent, une croissance encore plus forte du déficit public. L'émission monétaire valide le taux d'inflation courant.

Les taux d'inflation élevés tendent à devenir inertiels ou autonomes, ce qui signifie qu'ils sont rigides à la baisse. Ils ont un mécanisme d'accélération endogène et sont sujets à des chocs exogènes de la demande et de l'offre. Par conséquent, l'inflation tend à être chaque fois plus importante.

Des taux d'inflation élevés et une dette intérieure croissante avec des échéances chaque fois plus rapprochées conduisent les agents économiques à craindre l'effondrement financier de l'État et provoquent la fuite de capitaux<sup>20</sup>. Tous ces facteurs ont évidemment un effet dépressif sur le taux d'investissement, lequel a déjà baissé avec le transfert de ressources réelles, la disparition de l'épargne extérieure et la réduction de l'épargne publique.

Finalement, les nouveaux investissements et le stock de capital existant perdent de l'efficacité, ce qui peut se voir par la croissance du rapport capital/produit qui au Brésil fut important même lorsqu'il est calculé à prix constants<sup>21</sup>. À prix courants, la croissance du rapport capital/produit est plus grande parce que les prix des biens de production, importés et produits à l'intérieur, augmentent en termes relatifs. À prix constants, alors que la variation des prix relatifs est neutralisée, le rapport capital/produit augmente également. Cela ne devrait pas être le cas puisque les investissements au cours des années 1980 avaient tendance à être moins intensifs en capital que durant les années 1970, lorsque fut lancé le II<sup>e</sup> Plan national de développement. Le taux d'inflation est probablement la meilleure explication de cette baisse de l'efficacité du capital au cours des années 1980.

Il était courant de dire que l'économie brésilienne était habituée à l'inflation et que l'indexation neutralisait la majeure partie de ses maux. Ce n'était plus vrai lorsque l'inflation était autour de 40 à 50 % par an, et complètement faux quand l'inflation n'était plus calculée sur une base annuelle mais mensuelle avec des taux de 10, 20 ou 30 % par mois. Ce type d'inflation désorganise l'économie, rend le calcul économique chaque fois plus difficile,

20. Les données sur la fuite de capitaux sont imprécises. Cependant selon les estimations réalisées sur le marché financier brésilien, la fuite de capitaux qui était d'environ 1 milliard de dollars des États-Unis dans les années 1970, augmenta à près de 3 milliards en 1983 lorsque la crise de la dette devint évidente, doubla en 1988 et en 1989 était supérieure à 10 milliards. Selon le *World Financial Markets* (décembre 1988), la fuite cumulée d'actifs du Brésil était respectivement de 6, 8 et 31 milliards de dollars en 1980, 1982 et 1987. À partir d'un niveau relativement faible, la fuite de capitaux au Brésil augmenta plus rapidement qu'au Mexique, par exemple, où elle était respectivement de 19, 44 et 84 milliards de dollars. En 1980, la fuite de capitaux était plus de 3 fois supérieure au Mexique qu'au Brésil, alors qu'en 1987 elle l'était de 2,7 fois. Dans les deux pays, la relation entre la fuite de capitaux et la crise intérieure qui suivit la crise de la dette est assez claire.

21. Le rapport capital/produit, qui était d'environ 3 au cours des années 1970, était en moyenne de 5,5 durant les années 1980 en prenant le taux d'investissement à prix constants.

stimule la spéculation et conduit les agents économiques à passer la majeure partie de leur temps à essayer de gagner, ou tout au moins de ne pas perdre en raison de l'inflation. Les nouveaux investissements ne sont pas nécessairement moins efficaces, mais le rapport marginal capital/produit augmente parce que le stock de capital existant devient inutilisé. Il perd de l'efficacité au fur et à mesure que l'économie est désorganisée par l'inflation et que dans les entreprises un nombre croissant de personnes sont beaucoup plus préoccupées par l'inflation que par la production. En fait, ce qui augmente c'est le rapport total capital/produit, mais celui-ci ne peut pas être mesuré.

## Un nouveau mode de financement des investissements

Outre la réduction du poids de la dette extérieure et du dépassement de la crise fiscale, il était déjà clair à la fin des années 1980 que pour surmonter cette crise économique, il fallait trouver un nouveau mode d'accumulation du capital ou, en d'autres termes, un nouveau schéma de financement des investissements au Brésil. J'ai discuté cette question dans le chapitre précédent, mais il convient de la résumer ici.

Nous pouvons définir le mode de financement en termes de sources d'épargne :

$$I = S_p + S_G + S_X$$

avec  $I$  l'investissement total et  $S_p$ ,  $S_G$  et  $S_X$  l'épargne respectivement privée, publique et extérieure.

Le mode de financement de l'investissement a subi de profondes transformations au Brésil. Avant les années 1970, l'épargne extérieure était négligeable. L'épargne se partageait grosso modo entre les secteurs public et privé :

$$I_{\text{années 1950 et 1960}} = 0,5 S_p + 0,4 S_G + 0,1 S_X.$$

Au cours des années 1970, avec la croissance de l'épargne privée et les énormes déficits du compte courant financés par l'endettement extérieur, apparaît « le modèle à trois pieds ». L'État continue à être un acteur important dans le processus d'accumulation, mais l'épargne publique commence à diminuer. Nous avons alors, de manière très approximative :

$$I_{\text{années 1970}} = 0,5 S_p + 0,3 S_G + 0,2 S_X.$$

Devenant résiduelles, l'épargne publique tout comme l'épargne extérieure disparaissent pratiquement pendant les années 1980. L'épargne publique est encore positive parce que l'épargne des entreprises étatiques est encore

positive. Néanmoins, la source d'épargne pour le financement des investissements est presque exclusivement d'origine privée :

$$I_{\text{années 1980}} = 0,8 S_P + 0,1 S_G + 0,1 S_X.$$

Le mode de financement des investissements des années 1980 était très nettement insatisfaisant. Il n'est pas possible qu'une si faible responsabilité en la matière soit laissée aux secteurs public et extérieur. En ce qui concerne le secteur public, nous avons déjà vu qu'il continuait à être responsable de près du tiers de l'ensemble des investissements (5 à 6 % du PIB).

L'un des objectifs de la réduction de la dette extérieure, de l'ajustement fiscal intérieur et des réformes structurelles doit être la modification de ce mode de financement des investissements. Ce sera le défi des années 1990. Les années 1980 ont représenté une décennie perdue pour le Brésil. Mais dans la mesure où d'une part nous comprenons maintenant la logique de la relation entre dette, déficit, inflation et stagnation beaucoup mieux qu'il y a cinq ou dix ans et que, de l'autre, nous avons été capable d'identifier les effets maléfiques produits aussi bien par le populisme que par l'orthodoxie néolibérale, nous pouvons raisonnablement espérer sortir de ce cercle vicieux.

## La crise de la dette

En 1982, la crise de la dette était une crise mondiale qui menaçait les principales banques commerciales du premier monde. Au milieu des années 1990, bien que ses conséquences soient encore très présentes dans les pays très endettés, en particulier en Amérique latine, la crise de la dette est normalement considérée comme un mauvais souvenir, comme du passé. Les années 1980 ont été marquées par des taux d'intérêt élevés et par des liquidités internationales restreintes. Au début des années 1990, vu les taux d'intérêt bas dans les pays développés, l'offre de fonds aux pays très endettés explosa, y compris pour ceux qui n'avaient pas renégocié leur dette. Ces fonds étaient attirés de manière perverse par des taux d'intérêt locaux élevés que la dette avait laissés en héritage. Jusqu'en 1989, la crise de la dette était considérée par les élites et par les gouvernements des pays créanciers comme un problème non résolu. Actuellement, on considère que le plan Brady a résolu la crise de manière adéquate, bien que les performances économiques des pays très endettés soient fondamentalement insuffisantes<sup>1</sup>.

Hirschman a dit que « la compréhension d'un problème et la motivation à l'attaquer sont deux intrants nécessaires pour élaborer une politique et résoudre un problème, mais la répartition dans le temps de ces deux ingrédients peut être très déphasée » (1974, p. 152). C'est exactement ce qui s'est passé avec la crise de la dette des pays en développement. Le diagnostic de la crise et ses remèdes possibles ont été bien définis et sont connus, mais

1. William Cline, qui dans les années 1980 considérait que la crise de la dette n'était qu'une crise de liquidités (1984), publia récemment un ouvrage (1994) et un article (1995) où il reconnaît que la crise de la dette des années 1980 était finalement non pas un problème de liquidités, mais une crise de solvabilité. Quoi qu'il en soit, il considère que la crise est surmontée puisque pour les 17 pays très endettés (latino-américains pour la plupart) le rapport de la dette liquide aux exportations est tombé de 384 à 225 % de 1986 à 1993. Néanmoins, il insiste sur le fait que la crise mexicaine de décembre 1994 n'est qu'une crise de liquidités. Espérons que Cline soit à présent réaliste. Les économistes de Washington ont tendance à être optimistes lorsque les politiques économiques dépendent des pays développés, alors qu'ils sont pessimistes dès qu'elles dépendent de décisions prises par les pays en développement.

la solution trouvée – le plan Brady – était insuffisante pour les pays débiteurs. La réduction de la dette qu'il engageait ne pouvait pas résoudre définitivement la crise de l'État provoquée par la crise de la dette.

Dans le premier monde, la motivation à se confronter à la crise disparut dès que la menace d'une crise financière mondiale fut dépassée. De nos jours, le plan Brady est censé avoir résolu le problème. En revanche, dans les pays très endettés, cette motivation à se confronter à la crise existe ou devrait exister, mais les élites locales perçoivent que, en raison de l'unité des élites des pays créanciers, elles ne disposent pas du pouvoir suffisant pour obtenir des concessions importantes de la part des créanciers.

La dette extérieure des pays très endettés fut la cause fondamentale – mais pas l'unique – de la crise fiscale qui a frappé l'Amérique latine durant les années 1980. Aujourd'hui, la dette extérieure représente encore un lourd fardeau pour la région en raison des intérêts qui doivent être payés aux pays créanciers. L'ajustement strict adopté dans toute la région, puis la réduction des taux d'intérêt internationaux ont fait baisser le niveau d'endettement régional et ont amélioré les ratios d'endettement. Cependant, la crise fiscale due à la crise de la dette n'a pas été totalement résolue dans la majorité des pays latino-américains qui ont réussi à stabiliser leur économie, mais sont confrontés à de faibles taux de croissance.

L'idée de 1987 d'une solution globale à la crise de la dette, fondée sur la création d'un Titre de la dette internationale (IDF, International Debt Facility) extérieure qui servirait à garantir la dette, n'a pas abouti. Le plan Brady, proposé en février 1989, a clos le débat. Ce plan a reconnu que la crise de la dette était une question de solvabilité et non pas simplement un problème de liquidités comme le prétendaient habituellement le FMI, la Réserve fédérale (banque centrale des États-Unis) et les banques commerciales lorsque la crise de la dette est apparue en 1982. Ainsi, le plan adopta un schéma de réduction de la dette par la mise en place d'une garantie sur la dette ancienne et une relative « rupture du lien » (*delinkage*) du FMI et de la Banque mondiale avec les banques commerciales. Cependant, la réduction de la dette rendue possible par le plan Brady était insuffisante, le résultat était timide.

En août 1989, le Mexique fut le premier pays à négocier un accord sur la dette selon le schéma du plan Brady. La réduction de la dette totale fut inférieure à 15 %<sup>2</sup> et, après la baisse des taux d'intérêt internationaux, nulle (Abud, 1996). Mais comme depuis cet accord l'économie mexicaine commença à présenter des performances satisfaisantes, la confiance des capitalistes locaux et des marchés financiers internationaux augmenta et l'entrée de capitaux au Mexique fut stimulée. Cependant, le taux de croissance était très insuffisant et la stabilisation des prix était fondée sur une surévaluation

2. Selon la méthode utilisée, les estimations sur la réduction obtenue par le Mexique varient de 11 à 18 %.

croissante du peso. Néanmoins, comme le Mexique adopta ou semblait adopter toutes les politiques recommandées par Washington et New York, la confiance dans l'économie mexicaine augmentait continuellement. C'est seulement en 1994, lorsque le Mexique fut confronté à un déficit de compte courant d'environ 6 % du PIB, que le système financier international réalisa que la stratégie mexicaine de construction de la confiance avait des bases fragiles. En fait, durant les dernières années le Mexique était pris dans des étau pervers à la fois entre la gestion des fondamentaux macroéconomiques et la stratégie de construction de la confiance, et entre l'intérêt national – qui ne fut pas considéré de manière adéquate par l'accord sur la dette – et, de nouveau, la construction de la confiance.

Il est évident à présent que la corrélation entre la « solution mexicaine » de la crise de la dette, obtenue par l'accord Brady de 1989, et l'afflux de fonds au Mexique était une contrefaçon. Le Mexique n'a pas vaincu la crise de la dette. Il existe une relation entre l'accord sur la dette et la performance de l'économie mexicaine parce que le pays a été capable de conquérir la confiance des investisseurs étrangers. Mais les résultats modérément bons de l'économie mexicaine étaient le résultat d'un ajustement fiscal rigoureux, d'un plan de stabilisation hétérodoxe compétent qui gela les prix en décembre 1987 et de réformes économiques audacieuses réalisées sous le gouvernement De La Madrid, en particulier la libéralisation commerciale, et non pas le résultat de l'accord fondé sur le plan Brady. L'afflux important de capitaux qui pourrait être directement relié à cet accord, en raison de la crédibilité que cet accord aurait procurée à l'économie mexicaine, coïncida en réalité avec une forte croissance des liquidités internationales et avec la réduction des taux d'intérêt aux États-Unis, alors qu'en Amérique latine les taux d'intérêt restaient élevés. Par conséquent, le Brésil qui jusqu'en 1994 n'avait pas signé d'accord fondé sur le plan Brady a également bénéficié d'un afflux considérable de capitaux à partir de 1991.

## Les approches de la crise

Les approches de la crise de la dette par les créanciers et par les débiteurs, juste après la définition du plan Brady, étaient conflictuelles. Parmi les créanciers, il est possible de distinguer : 1° la conception officielle et dominante définie par le gouvernement des États-Unis et la mise en œuvre par les agences multilatérales avec l'accord des banques américaines sur l'essentiel et 2° un nombre décroissant de dissidents favorables à une réduction importante et négociée de la dette. Dans les pays débiteurs, il est possible de distinguer les analyses : 1° des nationalistes et des populistes, 2° des hauts fonctionnaires du gouvernement et des élites des entreprises subordonnés aux intérêts extérieurs et 3° d'un groupe de citoyens favorables à l'adoption d'une combinaison de

pressions de la part des gouvernements des pays débiteurs, y compris l'adoption de mesures quasi unilatérales, afin d'absorber de manière négociée les décotes de la valeur nominale de la dette existante sur le marché secondaire.

Les idées des créanciers officiels, y compris les gouvernements et les institutions financières internationales, ont évolué au cours du temps. Durant les premières années de la crise, lorsque les principales banques étaient menacées d'insolvabilité, l'approche dominante de la part des créanciers était exclusivement orientée vers la sauvegarde des banques. Ils exerçaient des pressions sur les pays débiteurs pour qu'ils paient les services de leur dette sans aucun égard à leur situation désespérée. Avec le temps, à mesure que les pays réalisaient des ajustements de court terme de leur balance des paiements tout en restant dans une situation économique désespérée, si ce n'est chaotique, le cœur du problème s'est graduellement déplacé des orientations des banques créancières vers des mesures pour alléger certaines pressions sur les pays débiteurs. Les intérêts des banques et les intérêts nationaux des pays créanciers, qui au début de la crise étaient pratiquement identiques, devenaient clairement divergents puisque la menace d'une crise financière mondiale due à la crise de la dette avait disparu tandis que les exportations des États-Unis vers les pays très endettés continuaient à souffrir des effets négatifs de la crise. Pour le gouvernement des États-Unis, le plan Brady constituait la solution du problème.

Après le plan Brady et les accords signés par le Mexique et le Venezuela, la préoccupation concernant la crise de la dette diminua et le problème fut considéré comme résolu<sup>3</sup>. Malgré les profondes transformations, la stratégie des créanciers restait encore une « approche marquée par la débrouillardise », à savoir une stratégie d'improvisation permanente, incompatible avec une solution rapide et définitive du problème.

Les phases de gestion officielle de la crise sont bien connues. En 1982, le problème de la dette était compris comme un simple problème de liquidités dont la solution consistait à combiner de nouveaux prêts avec une cure d'austérité dans les pays débiteurs. En 1985, le plan Baker – sans jamais se concrétiser – défendit la concession de nouveaux prêts et le retour à la croissance avec des ajustements et des réformes structurelles. L'idée « d'un menu avec options » devint populaire. En 1987, une troisième phase est inaugurée. Elle est dominée par l'idée de garantir les créances. Il devenait alors clair que la crise de la dette était un problème de solvabilité et que la réduction de la dette était indispensable. La double considération qu'il fallait procéder à la titrisation (*securitization*), c'est-à-dire à la substitution de l'ancienne dette par de nouveaux titres garantis par des agences multilatérales, et qu'il était

3. En examinant les données sur la dette et la balance des paiements des États-Unis, Dornbusch (1989, p. 350) observe qu'il « est assez clair que l'importance du déficit extérieur des États-Unis est, jusqu'à un certain point au moins, une contrepartie de la capacité des pays débiteurs de payer le service de leur dette grâce aux excédents, en excluant le paiement des intérêts, qu'ils dégagent de leur compte extérieur ».

nécessaire d'effectuer une rupture relative du lien entre les agences multilatérales et les banques commerciales dans le processus de négociation devint dominante<sup>4</sup>. En 1987 et 1988, un consensus s'est formé pour prendre une nouvelle initiative à propos de la crise de la dette incluant la réduction de la dette par la titrisation. Le plan Brady, présenté par le nouveau secrétaire du Trésor des États-Unis, Nicholas Brady, résulta de ce consensus et marqua la quatrième phase de la crise de la dette. Le point central fut « la réduction volontaire de la dette » par la titrisation. Pour faciliter le processus de réduction de la dette, le FMI et la Banque mondiale devaient disposer de ressources additionnelles pour accorder des garanties et d'autres « facilités » aux nouveaux titres. En outre, le plan proposait des négociations séparées avec les banques et le FMI. Le lien entre les banques et le FMI était si étroit qu'il rendait impossible tout accord. Lorsqu'un accord semblait se former avec les banques, il était bloqué par le manque de mesures accomplies auprès du FMI et quand celles-ci étaient réalisées, les banques prétextaient des difficultés et aucun accord n'était atteint.

Le plan Brady fut également une conséquence des orientations du Japon, de la France et de l'Italie sur cette question. Ces orientations n'ont jamais été véritablement définies mais depuis 1988 il était clair que ces pays appuyaient un changement fondamental de politique en matière de crise de la dette afin d'obtenir une solution globale<sup>5</sup>. Pour l'essentiel, le plan Brady fut créé parce qu'une part croissante des élites économiques et politiques des pays créanciers n'acceptaient pas l'approche selon laquelle la crise de la dette était une crise de liquidités. Quand le plan Baker échoua, ces élites se rendirent compte de la nature autodestructrice des politiques d'ajustement intérieur, lorsqu'elles n'étaient pas couplées avec une réduction de la dette. Ils recherchèrent une solution globale pour capter les décotes existant sur le marché secondaire.

Dans les pays débiteurs, les radicaux et les populistes appuyaient un moratoire sur la dette qui permettrait à court terme l'augmentation des salaires et de la consommation intérieure. L'échec de gouvernement péruvien à l'époque d'Alan Garcia est le meilleur exemple de cette attitude par rapport à la dette. À l'autre extrême, les gouvernements des pays très endettés et leurs élites subordonnées des affaires étaient pressés de satisfaire les créanciers. Ils

4. Ces deux idées étaient le point central de la stratégie brésilienne en ce qui concerne la dette extérieure quand j'étais ministre des Finances en 1987. Après le projet « mort-né » de James Baker, le secrétaire d'État du gouvernement américain (septembre 1987), ces deux idées reçurent une large acceptation. Voir Bresser-Pereira (1992a, 1993a, 1995a).

5. En fait, lorsqu'au début de septembre 1987, j'ai proposé au nom du Brésil la titrisation d'une partie de la dette brésilienne et que j'ai reçu une réponse « mort-née » du secrétaire Brady, seul Kiichi Miyazawa, alors ministre des Finances du Japon, dit qu'il se « sentait attiré par l'idée de convertir la dette ancienne en de nouvelles garanties comme le proposait le Brésil [et] suggérait qu'une agence financière internationale – comme la Banque mondiale, par l'intermédiaire de l'IFC [Société financière internationale] – présente un projet précis sur le sujet » (*Gazeta Mercantil*, 15. 09. 1991, reproduisant un rapport du *Financial Times*). Lors de la rencontre du FMI et de la Banque mondiale à Toronto en 1988, Miyazawa présenta un plan de réduction de la dette qui fut le prédécesseur direct du plan Brady.

s'inclinaient toujours face à leurs exigences tout en adoptant dans leurs discours et leurs communiqués officiels une rhétorique de défense de l'intérêt national et de condamnation de la dette tout en demandant sa réduction. Enfin, le troisième groupe qui apparut en Amérique latine en 1987 proposait l'adoption de mesures fermes, telles que la suspension unilatérale des paiements pour forcer une titrisation combinée avec de sévères mesures d'ajustement fiscal intérieur. Ce groupe disposait clairement d'un allié de poids parmi les dissidents de l'orientation officielle dans les pays créanciers. S'ajoute à cet appui l'utilisation du seul pouvoir de marchandage dont disposaient les pays débiteurs, à savoir la possibilité de suspendre le paiement des intérêts. Ce groupe perdit de l'influence à mesure que le Mexique négocia sa dette selon le plan Brady et que les dissidents du premier monde disparaissaient.

### Les propositions à propos de la crise de la dette

Dès 1990, des propositions de base à propos de la crise de la dette étaient bien établies. Elles peuvent être résumées de la manière suivante.

1° L'endettement international excessif durant les années 1970 et la crise de la dette qui en résulta étaient la conséquence, d'une part, de la croyance que les pays en développement devaient et pouvaient indéfiniment recevoir des flux de capitaux, ignorant ainsi que les prêts suivent nécessairement un cycle de paiements et de remboursements et, de l'autre, de l'adoption par les banques et les agences multilatérales du « schéma Ponzi » selon lequel les créanciers initiaux sont payés par les créanciers suivants qui permettent un financement permanent de la dette ancienne (Payer, 1991).

2° La crise de la dette était une crise pour les pays très endettés et non pas pour les créanciers. Le danger d'une crise financière mondiale s'est rapidement évanoui avec la coordination des actions des gouvernements des pays créanciers et l'amélioration de la situation financière des banques<sup>6</sup>.

3° La dette était un problème majeur non seulement parce qu'elle impliquait des transferts considérables de ressources réelles en faveur des créanciers, mais encore en raison de ses conséquences fiscales. La dette extérieure latino-américaine était essentiellement une dette du gouvernement puisque près de 90 % de la dette à long terme était publique. Ainsi, la dette était un ingrédient central dans la crise fiscale de l'État.

4° La crise de la dette était la principale mais pas la seule cause de la stagnation économique de la majorité des pays très endettés. Les politiques populistes, fondées sur la résistance à l'élimination du déficit public et sur la tentative de promouvoir le développement économique et la redistribution du revenu à court terme, étaient la seconde cause de cette crise.

6. Entre juin 1982 et septembre 1989, le niveau d'exposition des neuf premières banques américaines en Amérique latine est passé, de 179,8 à 74,9 % de leur capital primaire (CEPAL, 1990b, p. 43).

5° L'échec des politiques d'ajustement dans les pays très endettés peut s'expliquer par les pratiques populistes mais sa cause principale, comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, était l'ajustement autodestructeur en situation de dette extérieure beaucoup trop élevée. Comme dans les pays très endettés le secteur privé fut capable de transférer au secteur public la presque totalité de la dette extérieure, le paiement des intérêts sur cette dette aggrava la crise fiscale. Les efforts pour réduire le déficit public étaient voués à une inefficacité partielle avec des effets autodestructeurs, étant donné qu'il n'était pas question de prendre des mesures radicales de politiques économiques, telle l'annulation d'une partie de la dette publique<sup>7</sup>.

6° Durant les premières années de la crise, la dévaluation réelle de la monnaie locale, nécessaire pour obtenir des excédents commerciaux élevés, a fait monter en puissance des taux d'inflation déjà élevés. Au Brésil et en Argentine, ils sont par la suite devenus inertiels à cause des systèmes formels et informels d'indexation<sup>8</sup>. Depuis 1990, un mouvement inverse est apparu avec l'afflux volumineux de capital en Amérique latine, entraînant une surévaluation des monnaies locales. Par conséquent, les taux d'inflation ont baissé mais des déficits commerciaux sont apparus, ce qui mettait en danger les industries manufacturières locales. Cette menace était accentuée par le fait que la plupart des pays latino-américains se sont engagés dans des programmes d'ouverture commerciale. Bien qu'essentielle pour l'Amérique latine, l'ouverture peut être fatale à l'industrie manufacturière si elle est couplée avec une appréciation du taux de change comme le montrent les cas de l'Argentine, à l'époque de Martínez de Hoz à la fin des années 1970, et du Mexique plus récemment.

7° L'inflation inertielle résiste aux politiques monétaires et fiscales conventionnelles. Une combinaison de politiques monétaires et fiscales conventionnelles (orthodoxes) et de politiques hétérodoxes est nécessaire. Durant les années 1980, les réussites en Israël (1985) et au Mexique (1987) des programmes hétérodoxes de contrôle de l'inflation ont montré que lorsque l'inflation est élevée et chronique ou inertielle<sup>9</sup>, la combinaison de politiques hétérodoxes pour neutraliser l'inertie et de politiques monétaires et fiscales

7. Tous les pays qui ont atteint l'apogée de la crise fiscale, représentée par l'hyperinflation, ont eu recours à des mesures unilatérales d'annulation de la dette intérieure quand celle-ci n'était pas annulée automatiquement par l'hyperinflation.

8. Il est impossible de dire qu'il existe une relation directe entre la dette et l'inflation car il y a des pays très endettés dont l'inflation est faible. Néanmoins, une tendance est assez claire. Les pays très endettés souffrent d'une inflation élevée. Selon le Fonds monétaire international (IMF, 1990, p. 61), 89% des pays débiteurs nets en développement qui entre 1983 et 1989 avaient une inflation élevée avaient des difficultés de paiement du service de leur dette.

9. Pour l'analyse d'origine sur la théorie de l'inflation inertielle, voir Bresser-Pereira et Nakano (1987). Les propositions complètes initiales de la théorie sont rassemblées dans Bresser-Pereira et Nakano (1983), Lara Resende et Arida (1984) et Lopes (1984). Sur le besoin de combiner des politiques orthodoxes et hétérodoxes pour contrôler ce type d'inflation, voir aussi Ramos (1986), Bacha (1988), Kiguel et Liviatan (1988), Beckerman (1990) et Bruno *et al.* (1991).

orthodoxes est conseillée. Cette orientation était concurrencée par plusieurs tentatives hétérodoxes de contrôle de l'inflation qui au Brésil et en Argentine avaient toutes échouées. Cependant, quand en 1991 et 1995 la stabilisation y fut finalement atteinte, elle était le résultat de la combinaison de politiques orthodoxes et hétérodoxes.

8° La stabilisation a été atteinte en Amérique latine et la stagnation économique des années 1980 a laissé la place à une croissance modeste au cours des années 1990. Le revenu par habitant croît à nouveau. Cependant la concentration du revenu a augmenté, les salaires restent très faibles et les nouvelles démocraties, qui dans ces pays furent instaurées au début des années 1980, sont loin d'être consolidées. Le coup d'État au Pérou (1991) et la tentative de coup d'État au Venezuela (1992) le montrent<sup>10</sup>.

9° Vu l'échec de la stratégie conventionnelle (marquée par la « débrouillardise ») pour régler la crise de la dette, une combinaison d'ajustement et de financement était devenue nécessaire. À la fin des années 1980, un consensus s'est dégagé pour réduire à la fois le fardeau de la dette et les transferts de ressources réelles vers les pays créanciers. Le plan Brady était la réponse à cette prise de conscience. Toutefois, en raison des faibles taux d'intérêt dans les pays créanciers et des taux élevés dans la région, l'afflux de fonds en Amérique latine est devenu à nouveau positif ce qui fit disparaître la motivation pour une solution véritable, ou définitive, de la crise de la dette.

10° Le plan Brady a constitué une grande avancée dans la mesure où il signifiait que les pays créanciers reconnaissent que : *a*) la dette doit être réduite ; *b*) la titrisation représente la meilleure solution ; *c*) le FMI et la Banque mondiale devraient appuyer la politique de réduction de la dette en garantissant les collatéraux et *d*) ces deux institutions devraient être partiellement séparées des banques commerciales<sup>11</sup>.

11° La stratégie des pays créanciers s'est finalement modifiée, s'orientant dans la bonne direction, mais la portée limitée du plan Brady était une indication des hésitations et des dilemmes au sujet de la dette auxquels étaient confrontés les gouvernements des pays créanciers. Les pays créanciers savaient qu'une solution devait être trouvée pour résoudre la crise de la dette, mais ils ne voulaient pas se confronter à leurs propres banques. C'est ce qu'a montré l'accord signé avec le Mexique. La réduction de la dette y était insuffisante, la crise fiscale de l'État n'était pas totalement surmontée, l'équilibre

10. L'échec du coup d'État au Venezuela, en février 1992, est un bon exemple de l'instabilité politique associée à des politiques fiscales et monétaires rigides alors que les créanciers extérieurs sont épargnés par le fardeau de l'ajustement. Il existe de nombreux travaux sur la relation entre les politiques de stabilisation et la consolidation de la démocratie. Un échantillon de ces travaux se trouve dans Bresser-Pereira, Przeworski et Maravall (1996).

11. Sur les limites du plan Brady, voir Bacha (1989, 1991), Bresser-Pereira (1989c), Devlin (1989b) et Sachs (1989).

macroéconomique était seulement partiellement atteint, les taux de croissance restaient modestes malgré les volumineux afflux de capitaux. Finalement, le pays a été frappé par une crise très grave en décembre 1994.

## Les stratégies alternatives

Le plan Brady a résolu partiellement la crise de la dette. Pour le comprendre, il faut clairement distinguer les deux stratégies fondamentales qui ont dominé le débat sur la crise de la dette à la fin des années 1980. L'idée d'une réduction de la dette, qui quelques années auparavant avait été considérée comme une menace pour les banques, fut finalement acceptée. La stratégie de base pour atteindre ce résultat fut la titrisation. Le problème, cependant, était de savoir le montant de cette réduction. D'un côté, il y avait ceux qui étaient favorables à une réduction négociée et globale de la dette fondée sur la création d'un Titre de la dette internationale (IDF, International Debt Facility) qui gérerait le processus d'ensemble sur la base du cas par cas. De l'autre côté, depuis février 1989 le plan Brady était fermement soutenu par les principaux pays créanciers et favorisait une réduction de la dette de manière volontaire et contrôlée par le marché<sup>12</sup>. J'appelle la première approche, approche « concertée », et la seconde, approche « volontaire » ou plus précisément approche du « passager clandestin<sup>13</sup> » de réduction de la dette.

L'approche négociée peut se résumer de la manière suivante.

1° Le mécanisme financier de base pour résoudre la crise de la dette devrait être la titrisation de la dette à long terme des pays très endettés, c'est-à-dire la conversion de la dette en titres de long terme captant la décote existante sur le marché secondaire.

2° Ces nouveaux titres n'auront un sens pour les banques que s'ils sont garantis par les pays créanciers.

3° Le FMI et la Banque mondiale devraient être les institutions offrant ces garanties car ces deux institutions multilatérales sont directement engagées dans la conduite de la crise de la dette et leurs actionnaires majoritaires sont les pays créanciers.

4° Pour coordonner leurs politiques, la Banque mondiale et le FMI devraient créer l'IDF qui, en plus de garantir les nouveaux titres, gérerait la crise de la dette.

12. L'orientation des banques, qui évolua en faveur d'une réduction volontaire de la dette à partir de septembre 1987, est bien décrite par le numéro (*LDC Debt Reduction: A Critical Appraisal*) de décembre 1988 du *World Financial Markets* publié par la Morgan Guaranty.

13. L'auteur utilise l'expression anglaise *free-rider*, que nous traduisons par « passager clandestin », pour caractériser la pratique financière d'achat de titres puis de leur revente rapide sans mise de fonds propres pour l'achat. (N.d.T.)

5° Après avoir évalué la capacité économique du pays à payer sa dette en prenant entre autres comme base la décote sur le marché secondaire et après avoir débattu la question avec les débiteurs et les créanciers, le Conseil de l'IDF aboutira à une proposition négociée, mais pas nécessairement unanime, en matière de décote que le pays sera en droit de recevoir. Ensuite, les banques recevront une offre définitive de renégociation de la dette : soit la banque accepte l'offre et elle disposera de la garantie de l'IDF, soit elle ne l'accepte pas et elle continuera d'essayer de recouvrer individuellement sa dette auprès du pays débiteur, avec évidemment très peu de chance d'aboutir.

6° Pour recevoir une telle décote, le pays débiteur devra respecter les conditions décidées en accord avec l'IDF. La décote sera liée de manière permanente à la capacité du débiteur d'ajuster son économie et de maintenir le cap de l'ajustement.

7° Le coût de cette alternative est relativement faible pour les pays créanciers. Il y a un coût pour les gouvernements des pays créanciers lié à la création d'un fonds dans le cadre de l'IDF pour assurer les garanties.

Si les gouvernements des pays créanciers avaient adopté cette approche, une solution réelle à la crise de la dette aurait été envisageable. Cependant, ils se sont attachés au plan Brady, favorisant l'approche marchande ou celle du passager clandestin et ont rejeté la création de l'IDF. Ils n'ont pas fourni au FMI et à la Banque mondiale les fonds nécessaires pour assurer les garanties. Ainsi, la réduction de la dette fut si limitée qu'elle ne pouvait pas contribuer à résoudre effectivement la crise fiscale. Le fardeau de l'ajustement fiscal continua à peser entièrement sur les pays débiteurs.

## L'inefficacité de l'approche volontaire<sup>14</sup>

Spécialistes en sémantique, les banques appellent leur approche de réduction de la dette approche « volontaire » ou approche « marchande » comme si l'approche négociée ou globale n'était pas volontaire ou fondée sur le marché. La première et la plus importante différence entre les deux approches est que cette approche « volontaire » permet une stratégie de passager clandestin, alors que l'approche négociée ne permet pas une telle approche. Une seconde différence est que l'approche du passager clandestin favorise aussi les conversions en titres de la dette (*debt-equity*) alors que l'approche globale exclut ce type d'arrangement.

Avant 1989, l'idée d'une réduction de la dette contrôlée par le marché était en vogue, mais le résultat fut insignifiant. Le principal canal de réduction de la dette était les échanges de dette contre des titres qui, ironiquement, sont une forme de réduction de dette pernicieuse pour les pays débiteurs. En fait,

14. Cette section a été initialement rédigée avec Jeffrey Sachs.

malgré les énormes pressions effectuées par les banques commerciales en faveur de ces programmes, ils ont été suspendus dans presque tous les pays dans lesquels ils avaient été introduits.

Les schémas de réduction de la dette devraient être évalués à l'aune du crédit retrouvé par les pays créanciers. La réduction de la dette devrait être suffisamment large pour : 1° permettre aux pays débiteurs de payer le service de leur dette extérieure selon une base contractuelle révisée sans qu'il ne soit nécessaire de refinancer le paiement des intérêts et 2° permettre au secteur privé des pays débiteurs d'attirer des crédits à la production, au commerce extérieur et de financer des projets sur une base décentralisée.

Dans le cas des arrangements « volontaires », un petit nombre de banques utilisant la pratique du passager clandestin peut empêcher un accord global sur la dette d'un pays. Chaque créancier est libre de choisir s'il va ou ne va pas participer à l'accord. La non-participation implique que les créanciers continuent à détenir les mêmes droits qu'auparavant et essaient d'obtenir le plus possible sur la base de ces droits. Ainsi, il existe une condition de base pour l'arbitrage dans le schéma volontaire : la participation au schéma doit, tout au moins, permettre d'espérer et de s'accrocher aux droits initiaux. Dans un schéma volontaire, le créancier doit comparer la valeur des droits actuels après réduction de la dette avec la valeur des droits alternatifs disponibles par la participation au schéma de réduction de la dette.

Mais l'incertitude produit un paradoxe évident. Une restauration complète du crédit du pays débiteur impliquerait que tous les droits sur les débits, y compris les dettes « anciennes » qui ne participent pas au processus de réduction de la dette, atteignent leur valeur nominale. Le prix de l'ancienne dette sur le marché secondaire sera de 100 cents pour chaque dollar si le crédit du pays débiteur est entièrement restauré. Ainsi, sûr de ces conditions, un créancier individuel détenant une petite part de l'ensemble de la dette ne pensera pas participer à un schéma volontaire où il recevrait moins de 100 % de la valeur nominale de la dette.

Le résultat, démontré formellement par Helpman (1989), est que la réduction volontaire de la dette en tant que mécanisme marchand peut ne pas être réalisable même lorsque les créanciers, considérés dans leur ensemble, bénéficieraient de la réduction par rapport au *statu quo*. Ainsi, quand la réduction n'est pas minime comme dans le cas du plan Brady, l'insistance pour que la réduction de la dette soit volontaire nuit, en réalité, à l'ensemble des créanciers.

L'approche « volontaire » est une expression attrayante, mais équivoque. L'approche du passager clandestin, dernière version de la « débrouillardise » adoptée par les créanciers depuis le début de la crise de la dette, représentait la véritable alternative à l'approche négociée. Fischer (1989), analysant les solutions possibles à la crise de la dette, était favorable à la création d'un titre de la dette. Mais il prévenait que même ce schéma

« crée un problème de passager clandestin. Si la Société internationale de décote de la dette (IDDC)<sup>15</sup> achète une bonne partie de la dette des pays en développement et rend possible une certaine forme de réduction de la dette, il y aura alors une amélioration du crédit des débiteurs. Les créanciers qui seraient restés en dehors de l'IDDC auront un gain en capital. Pour cette raison, une IDDC devra trouver des moyens pour assurer une participation presque complète de la part des créanciers. » (Fischer, 1989, p. 320-321.)

Le plan Brady était donc insuffisant pour faire face à la crise de la dette. Outre sa persistance à mener une approche « volontaire », son caractère limité provenait de deux autres raisons : d'une part, il ne fournissait pas au FMI et à la Banque mondiale les fonds nécessaires pour assurer les garanties et, de l'autre, il ne disait rien sur une action concertée des deux institutions pour créer le titre de la dette. C'est pourquoi, la décote obtenue par les pays les plus endettés grâce au plan Brady fut, lorsqu'elle exista, très réduite. Les dévaluations du taux de change, l'ajustement fiscal au niveau intérieur et la réduction des taux d'intérêt au début des années 1990 au niveau international étaient plus importants pour résoudre en partie la crise de la dette.

## Les obstacles à l'approche négociée

Si la titrisation négociée était la meilleure solution à la crise de la dette, pourquoi ne s'est-elle pas concrétisée ? Il n'est pas difficile d'identifier les obstacles à cette approche qui trouvent leurs origines à la fois dans les pays créanciers et débiteurs.

Du côté des pays créanciers, les obstacles à la réduction négociée de la dette étaient : 1° la barrière inhérente à l'action collective en ce qui concerne une réduction globale de la dette, 2° le problème du précédent, 3° le problème des finances du secteur public, 4° les distorsions provoquées par les grandes banques, 5° la structure du cycle du marchandage (Sachs, 1989) et 6° plus récemment, les performances relativement bonnes des pays qui ont signé un accord du type plan Brady.

La barrière inhérente à l'action collective était reliée à l'insistance en faveur des schémas « volontaires » que nous avons déjà discutée. Le problème d'un précédent s'applique en particulier aux petits pays, mais résoudre la crise de la dette n'est pas fonction, comme diraient les banques, « du risque d'un précédent ». La réduction négociée est également difficile en raison de

15. L'IDDC (International Debt Discount Corporation) était le nom du titre de la dette proposé pour la première fois par Kenen (1983), quand la décote sur le marché secondaire n'existait pas encore. En même temps Rohatyn (1983) a fait une proposition similaire fondée sur la stratégie financière qu'il avait utilisée pour résoudre la crise de la dette de la ville de New York. Robinson III (1988), président de la banque American Express, a fait une proposition similaire et très détaillée.

l'affirmation continuelle de la part des officiels qu'un processus défaillant de négociation serait sauvé par l'argent public, de telle sorte que les banques restreignent de nouveaux prêts et les opérations de réduction de la dette. Ils savent que les gouvernements couvriront, en partie au moins, la différence par des prêts publics aux pays débiteurs. En outre, il existe une forte résistance des grandes banques américaines à effectuer des remises de dette parce que les pays les moins développés sont plus fragiles par rapport au capital extérieur. Comparées aux petites banques, elles ont un meilleur accès au mécanisme d'échange de la dette contre des titres et s'en sortiraient mieux si un autre créancier plus petit acceptait volontairement de faire des concessions au débiteur. Finalement, dans le cycle de négociation, le pouvoir de marchandage des pays débiteurs est affaibli parce qu'un accord avec les banques est devenu une condition *sine qua non* de bonnes relations avec les gouvernements des pays créanciers. Dans le cas du moratoire brésilien, en février 1987, ce phénomène était très clair. La solidarité entre les gouvernements des pays créanciers, les agences multilatérales et les banques était assez évidente.

## Les obstacles de la part des pays débiteurs

Les pays débiteurs étaient bien entendu très intéressés à réduire leur dette lorsque les pays créanciers commençaient à s'en occuper. Cet intérêt devint pour la première fois officiellement manifeste lors de la rencontre d'Acapulco, en novembre 1987, entre huit présidents latino-américains. Mais les élites des pays débiteurs et leurs gouvernements respectifs n'ont pas été capables d'exercer une pression suffisante sur les pays créanciers de manière à pouvoir adopter une décision unilatérale de suspension du paiement de la dette et de réduction de son montant en raison : 1° de la crainte de représailles, 2° de l'identification idéologique avec les créanciers et 3° de la moindre fragilité des élites face à la dette, laquelle, en particulier en ce qui concerne l'échange de la dette contre des titres, peut être une source de profits spéculatifs.

La menace de représailles était toujours présente dans le discours des banquiers et, bien qu'elle ne se soit jamais concrétisée, elle continuait à faire peur parmi les élites des pays débiteurs. Or dans tous les moratoires les représailles furent minimales. En ce qui concerne le moratoire brésilien, la déclaration en février 1988 du ministre des Finances, Mailson da Nobrega, selon laquelle le moratoire avait en raison des représailles causé plus de dégâts que d'avantages était un non-sens. Il essayait seulement de justifier la suspension du moratoire et la signature d'un accord conventionnel avec les banques qui n'a résolu aucun des problèmes brésiliens. En fait, les représailles contre le Brésil furent très réduites. Les banques commerciales ont baissé modérément les crédits à court terme et la Banque mondiale, pour la première fois cette année-là, montra un flux financier négatif avec le Brésil. Ceci aurait causé une perte

de réserves de 1,3 milliards de dollars au plus contre un gain de 4,3 milliards représenté par les intérêts qui auraient dû être payés en 1987 aux banques commerciales sur les prêts à long terme.

En fait, les banques n'ont pas intérêt à suspendre leur prêt à court terme aux pays très endettés. Ces pays obtiennent d'importants écarts de cours (*spreads*) par ces emprunts et leurs décotes sur le marché secondaire sont très faibles. Si les banques décident, comme forme de représailles, de suspendre ces crédits, le pays débiteur ne paiera plus et ces emprunts seront immédiatement transformés en crédits à long terme dont la décote sur le marché secondaire est bien supérieure. Les pertes pour les banques seront alors abruptes et élevées. Elles en sont tout à fait conscientes et ne procèdent donc pas à des représailles. Comme les banques sont intéressées par l'obtention de profits à court et à long terme, les menaces mais en aucun cas l'exécution de représailles peuvent les aider à atteindre cet objectif.

L'identification idéologique des élites aux pays créanciers constitue le deuxième obstacle pour celles qui cherchent à exercer sur les créanciers des pressions plus fortes. La déclaration unilatérale d'un moratoire en fait partie. Ces élites veulent être respectées et faire partie du premier monde. Elles le font savoir aux banques et au gouvernement des États-Unis. C'est seulement à la fin des années 1980 que ces élites commencèrent à percevoir que les élites des pays créanciers étaient divisées, qu'elles ne pouvaient pas être réduites aux banques et qu'il existe un nombre croissant de citoyens assez influents dans le premier monde qui font pression en faveur d'une réduction négociée de la dette. Peu après cependant, avec l'annonce du plan Brady, cette division a disparu.

Finalement, ce sont les pauvres, et non les riches, qui souffrent le plus des conséquences de la crise de la dette. En fait, pour certains la dette est une opportunité pour spéculer et obtenir des profits. Des banquiers, des agents financiers locaux, des investisseurs ou encore des avocats qui échangent la dette contre des actifs obtiennent des gains substantiels.

## Les retards de paiement ne sont pas une solution

L'échec de l'approche traditionnelle (marquée par la « débrouillardise ») de la dette, les limites du plan Brady et le manque de motivation pour adopter une solution globale qui prévoit la titrisation de la dette entraînent un nombre croissant de pays à accumuler des arriérés à la fin des années 1980. Au fond, les négociations n'avaient plus aucun sens dans la mesure où le mécanisme « d'argent frais » – la base de l'approche conventionnelle – s'est révélé illogique, même du point de vue des banques. La seule solution de remplacement à l'apport d'argent frais était de procéder à de considérables réductions négociées du montant de la dette, négociations que les gérants des banques ne pouvaient pas accepter.

L'accumulation d'arriérés conduit à un moratoire non déclaré. C'est l'alternative évidente lorsque les négociations échouent. Cela s'est déjà produit lors de la crise de la dette des années 1930, comme le rappelle Devlin :

« Le résultat de l'année 1988 fut que la situation [de l'Amérique latine] commençait à montrer de remarquables parallèles avec la crise de la dette des années 1930. [...] Seulement un petit nombre de pays ont conservé le statut de payeur régulier auprès de leurs créanciers ; en fait la majorité des débiteurs était d'une manière ou d'une autre dans un état d'accumulation d'arriérés même pour des services de la dette rééchelonnés. » (1989a, p. 234.)

Accumuler des arriérés n'est pas une solution à la crise de la dette. C'est une forme négative d'y faire face, car rien n'est réellement résolu. La théorie économique affirme que les agents économiques se comportent selon leurs anticipations. Soit elles sont rationnelles et s'autoréalisent, soit elles mettent en relief l'incertitude du comportement économique. Mais les anticipations sont toujours fondées sur des faits. Si les économies des pays très endettés tendent à être frappées par une crise fiscale, si une partie importante du déficit budgétaire provient du paiement des intérêts par l'État au titre de la dette extérieure, les anticipations auront nécessairement tendance à considérer que l'inflation va augmenter. Par ailleurs, les investisseurs ont tendance à effectuer des anticipations négatives pour l'économie d'un pays qui dispose d'une énorme dette impayée.

Le problème des arriérés fut finalement résolu lorsque les dévaluations des taux de change ont produit des excédents commerciaux dans la plupart des pays latino-américains très endettés. Dans certains pays, l'accord sur la dette fondé sur le plan Brady a également joué un rôle pour régulariser le paiement de la dette. Le problème fut définitivement résolu quand la direction des flux financiers changea et quand les transferts de ressources réelles vers les pays créanciers s'arrêtèrent.

## Conclusion

En 1989, la probabilité qu'un pays débiteur accumule des arriérés ou adopte une solution quasi unilatérale était élevée ; actuellement elle est nulle. La crise de la dette n'a pas été totalement résolue, mais aujourd'hui elle n'a plus la même importance qu'au cours des années 1980. Le succès relatif du plan Brady, la réduction des taux d'intérêt et le changement de direction des flux financiers internationaux ont entraîné les élites des pays créanciers à considérer ce problème comme résolu.

Entre 1986 et 1989 les élites des pays créanciers étaient divisées. C'est pourquoi j'ai proposé, en 1987 en tant que ministre des Finances, une solution

négociée à la crise de la dette. Je n'aurais pas fait cette proposition si je n'avais pas su qu'une grande partie des élites des pays créanciers était favorable à une remise de dette.

À cette époque cependant, ces élites qui étaient solidaires avec les débiteurs pensaient encore que l'initiative devait revenir aux gouvernements des pays créanciers. Il était difficile pour elles d'admettre qu'une initiative pour réduire la dette puisse venir des pays débiteurs. Aujourd'hui l'on ne rencontre plus cette attitude modérément favorable car les accords du type Brady sont censés avoir résolu de manière durable la crise de la dette.

Ainsi, dans les pays créanciers, la motivation pour résoudre la crise de la dette n'existe plus. La crise de la dette n'est plus une source de crise pour ces pays et les nouveaux flux financiers internationaux font que le monde entier croit que la crise n'existe plus pour les pays débiteurs. Ce n'est pas tout à fait vrai, car le fardeau du paiement des intérêts reste lourd et représente une charge fiscale importante pour les pays très endettés. Les gouvernements des pays débiteurs doivent environ 90 % de la dette et disposent d'une capacité fiscale de paiement limitée. Ainsi, en plus d'être la cause de transferts de ressources réelles, la crise de la dette continue, et ceci pour longtemps, à représenter un problème fiscal majeur qui réduit le taux de croissance dans les pays débiteurs. Néanmoins, ce n'est plus un problème pour les banques ou les pays créanciers. Par conséquent, ce problème n'intéresse plus la communauté internationale. La crise de la dette survit dans les années 1990 uniquement par ses effets : des taux de croissance modestes et des retards pour les niveaux de vie en Amérique latine.

## L'hyperinflation<sup>1</sup>

Au début de l'année 1990, l'économie brésilienne a été frappée par une période hyperinflationniste pour la première fois dans son histoire. Le taux d'inflation avait atteint 56 % en janvier, 73 % en février et 84 % en mars. Cependant, c'était une hyperinflation modérée que le plan Collor (voir le chapitre 13) essayait de contrôler. L'hyperinflation au Brésil était le produit de la crise fiscale de l'État. Ce chapitre en est une brève description.

Les conditions générales qui ont entraîné l'hyperinflation au Brésil étaient assez similaires avec celles qui ont prédominé dans les pays qui avaient déjà connu l'hyperinflation. Le Brésil n'a pas connu de guerre et n'a pas dû payer des réparations de guerre, mais la dette extérieure accumulée au cours des années 1970, le choc extérieur de 1979 (le second choc pétrolier et le choc des intérêts) et la suspension des nouveaux prêts extérieurs à partir de 1982 ont eu des conséquences comparables. Le pays qui durant les années 1970 reçut environ 2 % du PIB d'épargne extérieure, était à présent obligé de transférer des ressources réelles représentant 4 à 5 % du PIB vers les pays créanciers. La réduction de l'investissement intérieur fut pour l'essentiel proportionnel à ce transfert : le taux d'investissement passa d'environ 22 % du PIB dans les années 1970 à environ 17 % pendant les années 1980.

Il faut aussi considérer les conséquences fiscales de la dette extérieure. La dette, qui au milieu des années 1970 était pour 50 % privée et 50 % publique, fut pratiquement étatisée durant l'ajustement de 1981-1983 : à la fin des années 1980, la dette était à 90 % de la responsabilité du secteur public. Lors du programme de stabilisation de 1981-1983, un énorme effort a été fait pour réduire le déficit public, mais en vain. Tout d'abord, parce que les taux d'intérêt payés par l'État étaient élevés et, ensuite, parce que la dette publique extérieure et intérieure augmentait (voir le chapitre 5). Avec la suspension des prêts extérieurs, le financement du déficit dépendait de plus en plus de l'endettement intérieur et du seigneurage. En outre, avec le retour à la démocratie à partir de 1985, une politique économique populiste devint dominante.

1. Ce chapitre a été écrit en collaboration avec Yoshiaki Nakano.

La conséquence fut une crise fiscale : le déficit public restait élevé, l'épargne publique était devenue négative et atteignait son point le plus bas à la veille de l'hyperinflation (tabl. 19), la dette publique intérieure atteignait environ 50 % du PIB, les échéances de la dette intérieure étaient devenues très courtes (l'essentiel de la dette intérieure commença à être financée sur le marché de l'*overnight*). Le crédit de l'État s'écroula. L'épargne publique négative et la crise fiscale qui en découla paralysèrent la politique économique, transformant le gouvernement populiste en instrument passif de validation de l'inflation par l'intermédiaire de déficits fiscaux et d'un financement inflationniste.

19. ÉPARGNE PUBLIQUE ET DÉFICIT PUBLIC AU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE DU PIB)  
1979-1990

ANNÉE:	RECETTE DES PRÉLÈVEMENTS <sup>a</sup>	ÉPARGNE PUBLIQUE <sup>a</sup>	DÉFICIT PUBLIC <sup>b</sup>
1979	24,3	3,8	8,3
1980	24,2	2,2	6,7
1981	24,6	2,3	6,0
1982	26,2	1,8	7,3
1983	24,7	0,6	4,4
1984	21,6	0,8	2,7
1985	22,0	0,3	4,3
1986	24,3	1,9	3,6
1987	22,6	-1,2	5,5
1988	21,9	-2,4	4,8
1989	21,9	-5,3	6,5
1990	27,4	0,8	-1,2

a. Secteur public au sens strict.

b. Secteur public, y compris les entreprises étatiques.

Sources : IPEA pour les recettes et l'épargne : Banco Central do Brasil pour le déficit.

## Après le plan Verão

L'indexation de l'économie retarda l'hyperinflation mais ne l'évita pas. L'inflation avait tendance à s'accélérer continuellement, mais cette accélération procédait par bonds successifs et fut arrêtée par le gel des prix qui commença en 1986 avec le plan Cruzado. Néanmoins, après les échecs du plan Cruzado et tout particulièrement du plan Verão (janvier 1989), l'inflation s'accéléra très rapidement dans la mesure où ces plans avaient désorganisé l'économie<sup>2</sup> (tabl. 20). La confiance dans le système d'indexation, qui était déjà très

2. J'exclus le plan Bresser de cette évaluation parce qu'il fut un plan d'urgence adopté avec l'objectif de contrôler la crise profonde qui suivit l'échec du plan Cruzado. Je ne prétendis pas en finir avec l'inflation, mais seulement la contrer pour quelque temps. Ce plan, contrairement aux autres, ne comportait ni réforme monétaire, ni désindexation de l'économie, ni gel du taux de change. Je le mis en exécution en juin 1987 avec l'hypothèse que l'inflation atteindrait 10 % en décembre, mais en réalité l'inflation fut de 14 % (Bresser-Pereira, 1993a).

réduite, s'est complètement effondrée avec le plan Verão parce que l'indexation conventionnelle était fondée sur l'inflation passée. Or celle-ci n'était plus une bonne approximation de l'inflation courante. Avec l'échec du mécanisme d'indexation, le système des prix perdit son repère de base. L'inflation commença alors à s'accélérer en spirale (tabl. 21).

20. TAUX ANNUEL D'INFLATION AU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE)  
1970-1990

ANNÉE	POURCENTAGE	ANNÉE	POURCENTAGE	ANNÉE	POURCENTAGE
1970	19,3	1977	38,8	1984	223,8
1971	19,5	1978	40,8	1985	235,1
1972	15,8	1979	77,2	1986	65,0
1973	15,5	1980	110,2	1987	415,8
1974	34,6	1981	95,1	1988	1 037,6
1975	29,4	1982	99,7	1989	1 782,9
1976	46,2	1983	211,0	1990	1 477,0

Source : FGV, indice général des prix.

Comme le marché financier perdit confiance dans les titres du Trésor, le gouvernement augmenta son taux d'intérêt. Le résultat fut une augmentation du déficit budgétaire et une perte additionnelle perverse de crédit des titres du Trésor. Les plans successifs modifièrent les comportements des agents

21. TAUX MENSUEL D'INFLATION AU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE)  
1986-1990<sup>a</sup>

Mois	1986	1987	1988	1989	1990
Janvier	17,8	12,0	19,1	36,6	71,9
Février	22,4	14,1	17,6	11,8	71,7
Mars	-1,0	15,0	18,2	4,2	81,3
Avril	-0,6	20,1	20,3	5,2	11,3
Mai	0,3	27,7	19,5	12,8	9,1
Juin	0,5	25,9	20,8	26,8	9,0
Juillet	0,6	9,3	21,5	37,9	13,0
Août	1,3	4,5	22,9	36,5	12,9
Septembre	1,1	8,0	25,8	38,9	11,7
Octobre	1,4	11,2	27,6	39,7	14,2
Novembre	2,5	14,5	28,0	44,3	17,4
Décembre	7,6	15,9	28,9	49,4	16,5

a. J'utilise ici l'indice général des prix de la Fondation Getúlio Vargas (IGP/FGV) parce que c'est un indice de série longue et cohérent, alors que l'indice officiel des prix à la consommation de l'Institut brésilien de géographie et statistique (IPC/IBGE) que j'utilise normalement dans ce texte a subi des modifications méthodologiques (vecteurs de prix) durant les gels de 1986, 1987 et 1989.

Source : FGV, indice général des prix.

économiques par rapport à l'inflation, introduisant de nouveaux facteurs de déstabilisation dans l'économie. Les agents ont commencé à anticiper les actions possibles du gouvernement, telles que le gel ou la répudiation de la dette intérieure, en augmentant les prix et en organisant la fuite de capitaux.

Comme chaque mois l'inflation s'accélérait, les anticipations en matière de poursuite de l'accélération de l'inflation étaient autoréalisées. L'économie était proche de l'hyperinflation qui finit par se concrétiser au début de 1990.

Le plan Verão fut conçu pour être très orthodoxe en matière de politique monétaire. Ainsi, le taux d'intérêt a été augmenté à des niveaux très élevés, jusqu'à 16 % par mois en termes réels au cours des deux premiers mois du plan. Ensuite, comme le gouvernement réalisa l'impossibilité de maintenir une telle situation (les intérêts élevés seraient d'abord payés par l'État lui-même, augmentant dramatiquement la composante du déficit liée aux paiements des intérêts), le taux d'intérêt fut baissé mais il restait toujours très élevé.

La crise fiscale de l'État devint finalement évidente pour tout le monde. Le gouvernement fut confronté à des difficultés croissantes pour financer son déficit. La composante financière était à présent énorme. La suspension en août 1989 du paiement des intérêts relatifs à la dette extérieure fut d'une aide très limitée car les anticipations des agents économiques étaient déjà très clairvoyantes : l'hyperinflation et la répudiation de la dette intérieure étaient hautement probables.

Durant toute l'année, les agents économiques ont agi selon cette double anticipation, essayant d'anticiper au mieux les actions les plus probables du gouvernement. Ils essayèrent de protéger leurs actifs financiers en vendant leurs titres du Trésor (fuyant le marché de l'*overnight*), mais ils disposaient de peu de solutions de remplacement puisque les prix des autres actifs, y compris le dollar sur le marché parallèle, avaient augmenté. La différence entre les taux de change parallèle et officiel qui d'habitude était de 24 % atteignit plusieurs fois dans l'année 150 %<sup>3</sup>.

L'offre de monnaie qui en temps normal est endogène avec l'inflation inertielle était alors devenue entièrement passive, augmentant de manière automatique avec l'augmentation de la demande nominale de monnaie. L'offre de monnaie sanctionnait ainsi automatiquement la hausse des prix. L'alternative qui consistait à la maintenir gelée alors que les prix augmentaient de manière vertigineuse, aurait provoqué une crise de liquidités insupportable. Par ailleurs, le gouvernement avait besoin de financer son déficit sur le marché de l'*overnight*. La spéculation sur les titres du Trésor était très élevée. Les agents financiers intermédiaires achetaient généralement des titres du Trésor sans avoir d'acheteur final. Dans une telle situation, la procédure normale serait que les agents financiers intermédiaires se financent sur le marché

3. Effectivement, tout au long de l'année, cette différence varia fortement selon l'apparition des multiples attaques spéculatives contre le cruzado novo. Le gouvernement répondit à ces attaques avec la seule arme, bien qu'autodestructrice, dont il disposait : l'augmentation des taux d'intérêts.

monétaire. Mais comme habituellement ils ne disposaient pas du crédit pour le faire, la Banque centrale rachetait les titres du Trésor. Ce rachat, pratiqué au début des années 1980, devint la règle en 1986. Paradoxalement, c'était une mesure adéquate car elle réduisait à la fois la spéculation et le fardeau du paiement des intérêts dans les finances de l'État. En revanche, elle rendit l'offre de monnaie totalement passive. Chaque fois que des agents économiques fuyaient les titres du Trésor, laissant les agents financiers intermédiaires sans réserve, la Banque centrale achetait automatiquement les titres sans coûts d'intermédiation.

Bien qu'incomplet, le rigoureux programme d'ajustement de 1981-1983 et la dévaluation réelle de la monnaie domestique entraînèrent dans un premier temps une réduction des salaires réels et une aggravation du conflit autour de la distribution du revenu (puisque la conviction généralisée est que cette distribution est profondément injuste au Brésil). Dans un second temps surgit une spirale prix-salaire. Cette spirale fut engendrée par un accord informel, bien qu'efficace, entre les syndicats et les entreprises des industries modernes oligopolistiques (Nakano, 1989).

Cette spirale a son origine en 1978-1979, au moment de la première grande grève de travailleurs depuis 1964. Mais elle ne prit son impulsion qu'en 1985 après que la transition démocratique ait été achevée. Cette spirale n'entraîna pas immédiatement l'hyperinflation parce que les plans hétérodoxes de stabilisation (1986, 1987, 1989) ont fait baisser pendant un temps l'inflation et parce que l'inflation au Brésil a une forte composante inertielle étant donné le degré élevé d'indexation formelle et informelle.

L'inflation inertielle tend à être rigide à la baisse puisque l'inflation future est fortement influencée par l'inflation passée par l'intermédiaire de l'indexation. Mais elle tend aussi à empêcher l'accélération de l'inflation dans la mesure où elle empêche, ou ralentit, la dollarisation de l'économie. En 1923, dans l'hyperinflation allemande par exemple, la dollarisation de l'économie entraîna une spirale taux de change-prix. Les agents économiques effectuaient leurs paiements en monnaie locale et essayaient immédiatement d'acheter des dollars pour protéger leurs actifs. En agissant de la sorte, la demande réelle de dollars s'élevait et des dévaluations réelles continues de la monnaie locale avaient lieu, entraînant l'hyperinflation (Merkin, 1982). En revanche, au Brésil, les agents économiques pouvaient protéger leurs actifs financiers en achetant des titres indexés. La plupart d'entre eux étaient des titres du Trésor financés quotidiennement sur le marché de l'*overnight*. Ces titres (les Lettres financières du Trésor), sur lesquels s'appliquaient des intérêts, représentaient une quasi-monnaie rémunérée. Ils étaient donc la meilleure alternative à l'achat de dollars.

De fait, acheter des dollars était risqué. D'une part, parce que le taux de change parallèle tendait à être artificiellement élevé et, de l'autre, parce qu'il fluctuait énormément. À certains moments, les attaques spéculatives contre le

cruzado faisaient que la différence entre les taux de change parallèle et officiel augmentait fortement. Cependant, l'inflation ne suivait pas immédiatement cette trajectoire à cause du faible coefficient d'importation de l'économie brésilienne (moins de 5 % du PIB) et de l'existence d'un taux de change dual sur le marché. Le taux de change officiel était sous un strict contrôle gouvernemental, protégeant la balance commerciale des fluctuations violentes du taux de change parallèle. Le taux de change officiel était indexé, suivant une règle de stabilisation rampante (*crawling peg rule*), avec des dévaluations quotidiennes. Le taux de change parallèle était déterminé par le marché. Après chaque attaque spéculative, la différence diminuait, infligeant de lourdes pertes aux derniers acheteurs.

L'hyperinflation fut le résultat inévitable de tous ces éléments : le taux officiel d'inflation (indice des prix à la consommation) passa de 53 % en décembre, à 56 % en janvier, à 73 % en février et à 84 % en mars.

### III

## LA DIMENSION POLITIQUE

Dans cette troisième partie, nous examinons la dimension politique de la crise centrée sur ce que nous appelons la « crise de la citoyenneté ». Il existe un cercle vicieux social et politique qui part de l'existence d'une société radicalement hétérogène, marquée par une forte pauvreté et un important analphabétisme, mais dans laquelle une transformation structurelle donne à tous le droit démocratique de voter. Cette hétérogénéité radicale rend le contrat social classique insuffisant, rendant nécessaire un pacte politique orienté vers le développement pour légitimer le gouvernement. Cependant un manque de légitimité intrinsèque des élites émerge de la contradiction de la citoyenneté, ce qui détermine la difficulté à célébrer un pacte politique. Par conséquent, la crise de légitimité du gouvernement s'approfondit et tend à se transformer en crise de capacité de gouverner et de paralyser l'État. La crise fiscale de l'État et l'épuisement des stratégies d'intervention aggravent cette crise qui paralyse le gouvernement, ouvrant un espace à l'appropriation privée de la chose publique (privatisation de l'État ou recherche de rentes) par des groupements corporatifs de capitalistes, de fonctionnaires, de la classe moyenne en générale et par des groupements d'intérêts patrimoniaux et régionalistes. De telle sorte que le dualisme social et la contradiction de la citoyenneté s'entretiennent, la concentration du revenu s'aggrave et la modernisation s'arrête, refermant ainsi le cercle vicieux social.

## Crise et rénovation de la gauche

À la fin des années 1980, la gauche atteignait le sommet d'une crise qui durait depuis presque vingt ans. Dans les pays développés, elle s'est manifestée comme une crise de l'État-providence. Dans les anciens pays communistes, elle a pris la forme d'une crise de l'État et du mode étatique de production. En Amérique latine, elle était aussi une crise du populisme et de la stratégie nationale-volontariste du développement. Il est fondamental de reconsidérer la question de la gauche en Amérique latine, comme d'ailleurs dans le reste du monde. Il est également essentiel de reconsidérer notre vision de l'Amérique latine, comme je le fais tout au long de ce livre. C'est seulement à partir d'une nouvelle interprétation de la crise latino-américaine que nous serons capable de comprendre la nouvelle gauche émergente.

Dans ce chapitre, j'analyse brièvement la crise générale de la gauche et ensuite le cas de l'Amérique latine. J'essaierai de démontrer que l'analyse et la stratégie de développement de la gauche latino-américaine étaient adaptées à la période comprise entre 1930 et 1960, mais qu'à partir de 1960 la réalité s'est éloignée aussi bien de cette analyse que de cette stratégie. Présente pourtant depuis le début des années 1970, la crise de la gauche a atteint l'Amérique latine au cours des années 1980. Elle signe la fin de la stratégie de développement que la droite et la gauche avaient adoptée depuis les années 1930 en Amérique latine la première à contrecœur et la seconde sans la moindre restriction. Au milieu des années 1980, une gauche moderne, sociale-démocrate ou sociale-libérale, a commencé à émerger en Amérique latine et s'est heurtée à la vieille gauche des années 1950.

### La crise de la droite

Entre les années 1930 et 1960, c'était la droite qui était en crise. Deux guerres mondiales, le renforcement croissant des syndicats et la grande dépression des années 1930 ont clairement démontré que la combinaison du libéralisme économique et du conservatisme politique était incapable de promouvoir le développement et de garantir la paix intérieure et internationale.

Le vieux conservatisme libéral était une philosophie sociale fondée sur des principes de tradition et d'ordre. Il défendait l'inégalité au nom de droits héréditaires. Il était élitiste, si ce n'est raciste. Il se fondait sur la croyance que le marché est la meilleure et l'unique forme de régulation de l'économie. Cette croyance libérale qui depuis 1930 était sur la défensive a resurgi, au cours des années 1970, avec une force nouvelle. Intellectuellement sophistiquée, elle s'était modernisée. Un nouveau conservatisme, le néolibéralisme, assumait de manière agressive et renouée l'hégémonie idéologique à droite.

Parmi les économistes, cette nouvelle droite correspond aux écoles autrichienne, monétariste, des nouveaux classiques et des choix rationnels. C'est la droite néolibérale, la droite dont la rhétorique se fonde sur les principes de l'efficacité et de la compétition. Comme toute pensée conservatrice, elle préfère l'ordre à la justice sociale. Elle justifie l'inégalité non plus au nom de droits divins ou héréditaires, mais par l'argument économique selon lequel cette inégalité stimule le travail, l'innovation et l'efficacité.

En même temps que la droite retrouvait ses forces, la gauche entrait au cours des années 1980 dans une période de profonde dépression après la vague de rénovation des années 1950 et 1960 et la révolution étudiante de 1968. Cette crise avait une cause fondamentale : la stratégie de développement étatique adoptée par la gauche qui entre 1930 et 1960 avait été une réussite mais qui depuis le milieu des années 1970 ne l'était plus.

De 1930 à 1960, la stratégie de développement de la gauche était partout dans le monde prédominante, même lorsque des coalitions politiques de gauche n'étaient pas aux affaires<sup>1</sup>. Les expériences de droite nazi et fasciste sont des exceptions tragiques par rapport à la tendance générale, comme d'ailleurs l'expérience stalinienne en Union soviétique. En fait, il existe trois gauches pertinentes pour notre analyse de cette période historique : celle de l'Union soviétique, avec la prédominance de la gauche communiste ; celle des pays capitalistes développés, où la gauche sociale-démocrate et keynésienne (progressiste ou « libérale » selon la terminologie américaine) appuyait l'État-providence et, enfin, la gauche des pays en développement et en phase initiale d'industrialisation où une gauche interventionniste et protectionniste s'est formée autour d'une stratégie nationale-volontariste de développement.

Depuis les années 1930, ces trois gauches, caractérisées par une forte composante bureaucratique ou technocratique, avaient remplacé la droite pour définir la stratégie de développement de leurs sociétés respectives<sup>2</sup>.

1. Le terme « gauche » en Amérique latine est fréquemment confondu avec l'extrême gauche. Dans ce travail, je parle seulement de la gauche et de la droite, sans utiliser des concepts de gauche modérée ou de droite modérée. Je n'utilise pas non plus l'idée de « centre » qui, généralement, est un euphémisme derrière lequel la droite se dissimule. Dans ce chapitre, la gauche s'étend de l'extrême gauche au centre gauche.

2. La gauche prétend avoir pour base les travailleurs, le prolétariat. Mais les intellectuels – selon une définition plus ou moins grande – ou la classe moyenne salariée ou technobureaucratique – selon une définition plus large – ont toujours fait partie de la gauche et l'ont dirigée.

À moyen terme, la gauche latino-américaine utilisait Marx et la théorie structuraliste du développement économique et, à court terme, la macroéconomie keynésienne. Bousculant la pensée de Keynes, on cherchait en elle la justification des déficits publics chroniques. Malgré son irrationalité, ces politiques économiques eurent au début un certain succès. Ce succès redoubla quand, durant la Seconde Guerre mondiale, la crise fut surmontée. Le résultat fut un développement croissant et des avancées sociales. Cependant, à la fin des années 1960, les problèmes commencèrent à augmenter et, dès 1970, le modèle de développement conduit par l'État et appuyé par la gauche avait partout perdu de sa force.

Outre ce cycle politique, nous devons considérer les ondes ou cycles longs de Kondratieff, tout comme le cycle de l'intervention étatique dans l'économie. Ces cycles se sont produits en même temps et ont atteint leur apogée au début des années 1970 pour, ensuite, entrer dans leur phase descendante. Dans les pays capitalistes, la croissance de la production par habitant a commencé à baisser à la même époque. Le taux de croissance du revenu par habitant a diminué de moitié de ce qu'il avait été vingt ans auparavant et le taux de chômage a commencé à augmenter. À l'autre extrême, éliminant la propriété des moyens de production, l'étatisme de style soviétique avait pour objectif déclaré de renforcer le socialisme. La croissance initiale était fondée sur une vaste mobilisation de ressources et sur l'épargne forcée, mais cette croissance ne pouvait pas être maintenue. La crise de l'étatisme éclata avec l'avènement de la *perestroïka* en 1986, dont le point culminant est la révolution démocratique dans les pays de l'Est européen en 1989 et l'effondrement du communisme. Enfin, il y a l'interventionnisme protectionniste du tiers-monde, en particulier celui de l'Amérique latine. Jusqu'aux années 1960, la stratégie de substitution des importations avait réussi à établir les bases pour l'industrialisation et, allant au bout de ses possibilités, elle survécut durant les années 1970 grâce à l'endettement extérieur. Mais dès 1980 la stagnation du revenu par habitant et les taux d'inflation élevés démontraient l'échec définitif de ce modèle.

Bien que la droite ait élaboré des politiques protectionnistes et pseudo-keynésiennes de déficits chroniques, la crise était celle de la gauche. Plus précisément, c'était une crise de la stratégie des gauches qui, brusquement, apparaissaient comme en manque d'un projet de développement. Les stratégies de l'État-providence dans les pays du premier monde, de l'étatisme pur dans les anciens pays communistes et du protectionnisme national-volontariste dans les pays du tiers-monde n'étaient plus appropriées.

Bien qu'il soit clair que la gauche est en crise, il est nécessaire de faire la différence entre l'essentiel et le secondaire de ses politiques. C'est le seul moyen pour comprendre pourquoi la gauche a toujours existé et existera toujours. Après chaque crise, la gauche s'est rénovée pour continuer à jouer son rôle d'architecte d'une plus grande justice sociale.

Un parti ou un gouvernement de gauche se caractérise par sa préférence d'une justice sociale par rapport à l'ordre. Jusqu'à un certain point, la gauche est prête à accepter le désordre au nom de la justice. La gauche croit en l'idée optimiste du progrès, à savoir que la société se transforme et s'améliore. Une autre conviction fondamentale de la gauche est que le marché est incapable de réguler automatiquement l'économie et la société. Un certain degré d'intervention étatique est nécessaire. Enfin, il est essentiel de garder à l'horizon un socialisme avec quelques traces utopiques, ce qui ne veut pas dire éliminer la propriété privée et encore moins l'étatisme. Ce nouveau socialisme concentre ses efforts sur la défense de la démocratie et des droits sociaux qui s'expriment par une meilleure distribution du revenu.

Dans les années 1980, la crise de la gauche a pris son origine dans le dépassement de l'étatisme dans les anciens pays communistes et dans l'épuisement de la stratégie nationale-volontariste en Amérique latine. Il manque aujourd'hui à la gauche un projet de développement. Il lui manque une vision de l'histoire dans laquelle elle ait un rôle. Pour surmonter sa crise dans un monde globalisé dans lequel l'État est en crise, la gauche a besoin d'une nouvelle stratégie de développement et d'une redistribution du revenu. Il est nécessaire d'abandonner les idées et les propositions archaïques, sans abandonner son engagement fondamental en faveur de la justice sociale. Dans ce chapitre, au lieu d'approfondir la discussion sur la crise générale de la gauche, je concentre mon attention sur la gauche latino-américaine.

## Gauche et pacte populiste

En Amérique latine, la grande dépression des années 1930 signala la crise de l'oligarchie conservatrice et la montée au pouvoir des partis et gouvernements populistes. Le populisme n'est pas une idéologie ou une pratique politique propre à la gauche. Au contraire, le populisme se rencontre souvent chez des dirigeants politiques de droite. Mais les partis de gauche latino-américains ont fréquemment participé à des gouvernements populistes et se sont confondus avec eux, bien que les secteurs les plus à gauche fussent réprimés par ces gouvernements. Formée principalement d'intellectuels de la nouvelle classe moyenne technobureaucratique, la gauche était au sein des pactes populistes, dominant en Amérique latine entre 1930 et 1950. Elle était alliée aux entrepreneurs industriels, aux secteurs de l'oligarchie agricole en voie de modernisation et aux travailleurs urbains. Son rôle dans la coalition politique était principalement intellectuel : rendre hégémonique, dominante sur le plan idéologique, la stratégie de développement nationale-volontariste.

L'analyse de la gauche entre 1930 et 1950 était simple et fondamentalement correcte. L'Amérique latine était une région agro-exportatrice sous-développée en transition du pré-capitalisme, et/ou du capitalisme marchand, au capitalisme industriel. La cause du sous-développement des économies

latino-américaines, ou plus précisément l'obstacle majeur à leur développement, résidait dans leur nature exportatrice de produits primaires combinée au commerce inégal établi entre les biens industrialisés du centre et les produits agricoles et miniers de la périphérie. L'industrie en Amérique latine était encore jeune et de manière permanente menacée par la concurrence des pays industrialisés comme par les intérêts intérieurs contraires à l'industrialisation. La bourgeoisie marchande agricole, alliée d'abord à l'impérialisme britannique puis américain, s'opposait à l'industrialisation qui contrariait ses intérêts en utilisant des arguments libéraux – en particulier celui de la loi des avantages comparatifs du commerce international – et en affirmant que l'industrialisation serait toujours « artificielle » en raison de la vocation agricole de la région.

Le but de la gauche était de dénoncer cette alliance conservatrice fondée sur cette analyse économique et politique et de s'allier à la bourgeoisie industrielle naissante. L'industrialisation était son objectif prioritaire. Pour s'industrialiser, il était nécessaire de revendiquer une position nationaliste contre « l'impérialisme », c'est-à-dire contre la concurrence étrangère. L'industrie naissante avait besoin d'une politique protectionniste pour promouvoir sa croissance. Un marché intérieur, de tailles diverses, existait déjà dans chaque pays et, correctement protégé, il pouvait être approvisionné par des industries nationales. C'est le modèle de substitution des importations. Dans les cas où l'augmentation des barrières à l'importation était insuffisante pour stimuler l'investissement privé (en particulier dans les secteurs capitalistiques des infrastructures comme l'énergie, les transports et les intrants de base), l'État devait effectuer des investissements directs.

Cette stratégie de long terme, formulée par Raúl Prebisch, Celso Furtado, Ignacio Rangel et Aníbal Pinto, était complétée par une tendance populiste de court terme qui voulait ignorer ou minimiser les contraintes budgétaires. L'ajustement et la stabilisation étaient bannis ou vus de manière négative. Selon une approche prétendument « keynésienne », le déficit public était compris comme un instrument efficace et permanent pour stimuler la demande effective et pour lutter contre le chômage et les capacités inutilisées. Selon le même raisonnement, les augmentations nominales de salaires étaient ouvertement appuyées sur l'objectif de redistribuer le revenu. La dette extérieure était considérée plus appropriée pour financer le développement que l'investissement direct par les entreprises multinationales. Cependant, comme ces sources de capital n'étaient pas disponibles, l'Amérique latine dut accepter les investissements des multinationales en dépit d'une opposition farouche dans les rangs les plus à gauche. Ces investissements furent acceptés de manière croissante par la partie dominante du pacte populiste. Le national-volontarisme était fondamentalement protectionniste : il protégeait l'industrie locale contre la concurrence des importations, mais il ne s'opposait pas aux investissements directs des entreprises multinationales.

Bien que sujette à des crises récurrentes – en raison de la nature populiste des politiques économiques qui provoquaient des crises de la balance des paiements, des dévaluations brutales du taux de change, des hausses du taux d'inflation et d'inévitables programmes orthodoxes de stabilisation –, cette vision du pacte populiste a prédominé et a obtenu des succès importants en Amérique latine entre 1930 et 1950. Il y eut évidemment des disputes internes. Au sein du pacte populiste, la gauche avait tendance à favoriser un plus grand contrôle étatique et à être plus nationaliste que les entrepreneurs industriels. Ceux-ci n'étaient pas toujours disposés à accepter les analyses et les stratégies proposées par la gauche, les considérant comme enclines au contrôle étatique et au nationalisme. Mais dans la pratique les entreprises bénéficiaient de la stratégie nationale-volontariste de développement et par conséquent l'appuyaient. La croissance de l'industrialisation en Amérique latine a été très importante à partir de 1930 et, jusqu'aux années 1960, la réussite de cette stratégie était indéniable. Pour s'en convaincre, il suffit d'observer les données sur la croissance du produit et la participation croissante de l'industrie.

De manière significative et paradoxale, la stratégie de développement de la gauche n'a pas promu une redistribution du revenu. Le nationalisme, le développement volontariste, le protectionnisme, la mise en avant du marché intérieur, l'épargne forcée imposée par l'État et l'utilisation de cette épargne aussi bien pour créer des entreprises étatiques que pour subventionner des entreprises privées étaient les éléments de base de l'économie politique de la gauche, bien qu'ils aient fondamentalement favorisé l'accumulation privée. Ceci explique comment à la suite de la crise des années 1960, cette stratégie populiste – qui n'avait jamais été une approche de la gauche – s'est transformée en stratégie de développement nationale-volontariste de l'*establishment* latino-américain, y compris des militaires.

## La gauche dans les années 1970

Les premiers symptômes clairs de la crise de la stratégie de développement populiste ont surgi au cours des années 1960. Les régimes autoritaires qui étaient des technobureaucraties-capitalistes instaurées en Amérique latine à partir de la révolution de 1964 au Brésil, sorte de modèle pour les autres pays, ont constitué la réponse à cette crise. En fait, les nouveaux régimes étaient une extension de la stratégie nationale-volontariste de l'industrialisation, mais avec l'exclusion radicale de la gauche et des travailleurs qui, durant la période populiste, avaient pris la parole. Cependant il est significatif que la droite, alors seule détentrice du pouvoir, n'ait pas proposé de stratégie de remplacement. L'industrialisation continuait à être son objectif, la substitution des importations restait sa stratégie fondamentale et les entreprises étatiques étaient toujours son instrument principal. En fait, cette dernière

caractéristique était devenue plus prononcée car les régimes autoritaires sont le fruit de l'alliance entre la bourgeoisie et la technobureaucratie étatique dont le pouvoir, par définition, provient de l'État.

Mis à part son caractère prétendument « modernisateur » et antipopuliste, le seul élément nouveau de la stratégie de développement autoritaire, outre son caractère d'exclusion sociale, était la dette extérieure. L'endettement extérieur qui, jusque-là, n'était pas disponible devenait possible à des taux d'intérêt faibles. La formation de l'Euromarché financier et la nécessité de recycler les pétrodollars ont provoqué une abondante offre de capital, sous formes de prêts. Tous les pays latino-américains se sont endettés. Pour les régimes autoritaires associés au capital international, la dette devint un excellent moyen pour garantir la vieille stratégie de développement fondée sur la substitution des importations.

Durant cette période, particulièrement au cours des années 1970, la gauche développa une sorte d'analyse réflexive et autocritique, mais de manière très limitée. Une partie de la gauche réalisait que, jusqu'en 1960, elle n'avait pas prêté assez d'attention à la démocratie et que souvent elle l'avait subordonnée au développement. À présent, cela n'était plus possible. L'expérience dictatoriale était très dure, la violence contre les droits de la personne humaine était maintenant ressentie dans la chair. La partie de la gauche qui commençait à se rénover percevait aussi que les entreprises multinationales n'étaient pas nécessairement antagoniques avec le développement économique. Les effets de concentration du modèle d'industrialisation existant sont alors apparus. Mais au lieu de reconnaître le caractère intrinsèquement pervers de la stratégie de substitution des importations étant donné son caractère hautement capitalistique, ces effets étaient attribués aux politiques autoritaires adoptées par les régimes militaires.

Le modèle de substitution des importations et le protectionnisme sur lequel il était fondé ne faisaient pas alors l'objet de critique parmi la gauche. L'industrialisation introvertie, c'est-à-dire tournée vers le marché intérieur, restait la priorité. La compétitivité internationale était ignorée. Le développement technologique était également pénalisé, victime d'une analogie avec la substitution des importations. Bien que cela ne fût pas très viable, l'objectif en termes de sciences et de technologie était également autarcique. Au lieu de s'efforcer de parvenir à l'excellence dans certains secteurs choisis pour être compétitifs au niveau international, c'était dans tous les secteurs que les compétences étaient recherchées. En matière de politique économique de court terme, la stabilisation économique, l'ajustement fiscal, l'élimination du déficit public et les mesures d'austérité étaient dépréciés. Ces idées auraient été des inventions des monétaristes, des propositions du Fonds monétaire international, des créations de la droite. Marx, Keynes et Schumpeter étaient invoqués à tort pour justifier ces visions extravagantes, typiquement populistes.

## Les faits nouveaux

Depuis les années 1960, la gauche latino-américaine est entrée en crise parce que sa stratégie de développement avait perdu sa validité. La gauche n'avait pas encore conscience de sa propre crise dans la mesure où toutes ses forces étaient mobilisées dans la bataille pour le retour à la démocratie. Au cours des années 1970, ni la gauche ni la droite n'ont vu que la vieille interprétation des causes du sous-développement latino-américain était désuète et qu'une nouvelle stratégie était devenue nécessaire pour stabiliser l'économie et pour promouvoir à nouveau le développement.

Dépassée par les faits, la vieille interprétation n'était plus correcte. L'Amérique latine n'était plus un continent en transition vers le capitalisme, mais était devenue définitivement capitaliste, même si son capitalisme était archaïque et excluant. Mûre, l'industrie latino-américaine n'était plus une industrie naissante bien que non compétitive au niveau international. Le fait que beaucoup d'industries n'étaient pas compétitives au niveau international n'était pas dû à leur jeunesse, mais plutôt à la taille insuffisante du marché national et au manque d'incitations pour incorporer le progrès technique étant donné le caractère excessivement protégé du marché intérieur.

La vieille stratégie de développement n'était plus opérationnelle. Avec l'épuisement du modèle de substitution des importations, il devenait nécessaire d'orienter les économies latino-américaines vers les exportations et la compétitivité internationale. Lors de la première phase de l'industrialisation, l'État était le principal agent de formation de l'épargne forcée et de l'accumulation du capital ; maintenant, la crise fiscale de l'État exigeait que ces fonctions soient transférées au secteur privé. Le modèle de substitution des importations et la forte intervention publique sont effectifs dans les premiers stades de l'industrialisation, lorsque l'épargne forcée et l'accumulation précèdent la réduction des coûts ou la recherche de l'efficacité. Mais dans un deuxième stade, les pays devront adopter une stratégie extravertie orientée vers le marché. La priorité n'est plus l'accumulation forcée, mais l'efficacité de l'utilisation des ressources.

Grâce à l'emprunt extérieur, les régimes autoritaires ont eu la possibilité de retarder la réforme économique et l'ajustement fiscal durant les années 1970. Cela a conduit à des déséquilibres macroéconomiques sérieux et à une dette extérieure énorme. Quand au début des années 1980, le processus d'endettement croissant s'est arrêté, l'État dans les pays latino-américains a été frappé par une crise fiscale. Sa croissance était révolue, il était à présent nécessaire de réduire la taille de l'État et de le réformer. C'était l'heure de l'ajustement fiscal, de la privatisation, de la dérégulation et de la libéralisation commerciale. L'État rénové est maintenant censé intervenir dans de nouveaux domaines pour promouvoir le bien-être social et la compétitivité internationale<sup>3</sup>.

3. Je fais l'hypothèse que l'intervention de l'État se développe par un processus cyclique semblable aux longs cycles économiques. Confronté aux limites du marché, l'État tend à augmenter son intervention dans

## Transition intellectuelle et nouvelle gauche

Au cours des années 1980, la grande crise explosa. Il était temps que la gauche reconnaisse que la stratégie nationale-volontariste de développement qu'elle avait mise en œuvre entre 1930 et 1950 n'était plus pertinente. Ce changement eut lieu, mais lentement. Une transition intellectuelle semblable à celle qui avait été exigée des conservateurs au cours des années 1930 était à présent exigée de la gauche. De larges secteurs de la gauche continuaient à penser selon les termes des années 1950, conservant le nationalisme et le contrôle étatique comme leurs principes de base. Ce groupe archaïque confondait ce qui était essentiel pour la gauche, à savoir l'engagement effectif en faveur d'une redistribution du revenu et la démocratie, avec une stratégie de développement qui, par définition, était transitoire.

La droite latino-américaine, qui devait aussi changer parce qu'elle avait adhéré à la stratégie de croissance conduite par l'État, avait compris la situation plus rapidement. Lorsqu'elle était au pouvoir avec les militaires, elle avait également adopté une stratégie de développement nationale-volontariste, mais le libéralisme est inhérent à la pensée conservatrice. En raison de ses liens avec le capitalisme international, la droite n'avait jamais complètement accepté le nationalisme<sup>4</sup>. La pensée de droite a tendance à être an-historique, considérant chaque stratégie, par définition, comme adéquate ou inadéquate. Elle ne comprend pas qu'une stratégie de développement fondée sur le protectionnisme et sur l'intervention publique puisse être initialement efficace et plus tard devenir inefficace en raison de nouveaux faits historiques ou d'un nouveau stade de développement. Lorsque l'échec de la stratégie nationale-volontariste de développement fut clair, les conservateurs oublièrent leur engagement précédent en faveur d'une stratégie de développement conduite par l'État. Ils sont devenus libéraux, si ce n'est radicalement et triomphalement néolibéraux.

La gauche restait en crise profonde. En plus de la crise de l'ancienne stratégie de développement, il y avait une crise plus large de la gauche à l'échelle internationale, qui était marquée par l'effondrement du communisme et par l'évidence que la simple élimination de la propriété privée ne constituait pas la route vers le socialisme. Par conséquent, une transition intellectuelle se mit en place parmi de nombreux représentants de la gauche. La démocratie sociale qui dans le passé était vue avec défiance, était à présent de plus en plus acceptée. Le populisme économique, l'ancien nationalisme et

l'économie. Cette intervention est initialement une réussite, mais les distorsions qui surgissent plus tard produisent la crise fiscale. D'où la nécessité de réduire à nouveau le rôle joué par l'État.

4. C'est exactement le contraire de ce qui s'est passé avec la gauche, laquelle tendait fréquemment à être nationaliste considérant que les pays impérialistes sont aussi capitalistes. En dernière analyse, ce nationalisme était devenu un « anti-nord-américanisme ». De la même façon, la droite était ou « vendue » aux Nord-Américains ou adoptait une position cosmopolite. Ainsi les classes dominantes locales s'identifièrent au capitalisme des pays centraux.

l'étatisme étaient condamnés, identifiés aux formes archaïques de la gauche. La nouvelle gauche qui réalisait son *aggiornamento* prit conscience de sa crise et perçut l'impératif de sa modernisation.

Depuis 1970, une nouvelle gauche avait surgi dans les pays centraux. D'un côté, cette nouvelle gauche critiquait violemment les formations étatistes ou bureaucratiko-socialistes qui prévalaient dans les soi-disant pays socialistes où la pensée de Marx était réduite à une orthodoxie bureaucratique. De l'autre, elle prenait en compte de nouvelles réalités : l'environnement et les mouvements féministes, la conception de la démocratie comme un processus de changement radical et la lutte pour des conditions de travail moins aliénantes où la créativité des travailleurs est stimulée par la participation. En outre, elle attribuait au projet social-démocrate la mission de gérer le capitalisme (pour lequel il n'y a pas de solution de remplacement aujourd'hui) de manière plus compétente et plus juste que ne le font les partis conservateurs. Cette nouvelle gauche modérée et sociale-démocrate restait fidèle aux idées keynésiennes, mais ne mélangeait pas la politique économique keynésienne avec le populisme économique.

L'ensemble de ces idées et tendances, aussi diverses soient-elles, forment la nouvelle gauche, une gauche moderne qui se développe de différentes manières. Durant les années 1960, on parla d'une « nouvelle gauche » dans les pays développés. Dans les années 1970, au sein du Parti démocrate aux États-Unis, est né un nouveau courant de politiciens progressistes que certains ont identifié comme les « enfants de Kennedy » et que William Schneider (1990)<sup>5</sup> appela, de manière équivoque, « néolibéraux ». Ces jeunes politiciens donnaient beaucoup plus d'importance au marché qu'à l'efficacité et étaient ainsi fréquemment et de manière équivoque perçus comme des conservateurs. W. Schneider demanda à Andrew Maguire, représentant au Congrès, appartenant à ce groupe, s'il se considérait comme un libéral au sens nord-américain du terme. Il répondit affirmativement et ajouta :

5. Aux États-Unis, la « gauche » est un terme qui ne s'applique qu'à la gauche marxiste ou néomarxiste. La gauche modérée ou progressiste est appelée « libérale ». Je préfère utiliser les appellations de progressiste ou de social-démocrate, ou social-libéral, pour éviter toute confusion avec le sens européen de « libéral » et de « libéralisme ». Un libéral dans le sens américain du terme est un réformiste social-démocrate, ou plus précisément social-libéral, qui s'oppose aux libéraux-sociaux, ou libéraux-démocrates, et aux conservateurs traditionnels. Ces derniers, remplacés par les nouveaux conservateurs libéraux et néolibéraux, perdent du terrain. John K. Galbraith est le dernier des « libéraux » américains, au sens américain du terme. Il est clairement un social-libéral. Le président Franklin D. Roosevelt était le prototype du politicien libéral américain. Pour éviter tout malentendu, les Anglais, situés entre les États-Unis et l'Europe, ont commencé à utiliser de manière très appropriée le terme de « néolibéral » pour définir les extrémistes libéraux dans son sens européen. Ils peuvent aussi être appelés néoconservateurs. W. Schneider reste confus et appelle les néolibéraux des « nouveaux libéraux », c'est-à-dire les nouveaux politiciens progressistes apparus au Parti démocrate au début des années 1970. Ils mettaient en avant la coordination de l'économie par le marché, contrairement aux « vieux libéraux » dans la tradition de Roosevelt et de Galbraith, mais comme eux, ils défendaient une distribution plus égale du revenu.

« Nous avons essayé de redéfinir le mot. Nous avons essayé de dire que les mots libéral et conservateur trompent plutôt qu'ils n'éclairent. » (Cité in Schneider W., 1990, p. 4.)

Ces nouveaux politiciens progressistes cherchaient à combiner la « tradition libérale [progressiste] avec les valeurs du pragmatisme, l'efficacité et la bonne gestion pour qu'ainsi les choses fonctionnent » (Schneider W., 1990, p. 5). La victoire de Bill Clinton à la présidence des États-Unis en 1992 était le résultat de ce concept de la modernité.

Ce concept a quelques points en commun avec la perspective néolibérale, notamment le rôle prioritaire du marché dans l'allocation des ressources. Mais il est clairement différent de cette perspective. En fait, bien que les États-Unis n'aient pas de parti politique social-démocrate, la modernité de Clinton est sociale-démocrate ou, plus précisément, sociale-libérale. Clinton et ses adeptes sont autant engagés en faveur du marché que du bien-être social. Ils comptent sur le marché, mais aussi sur l'État, pour coordonner l'économie. Ils savent qu'une véritable démocratie nécessite la défense non seulement des droits politiques, mais aussi des droits sociaux.

Ainsi, il existe une nouvelle gauche dans le monde et en Amérique latine. C'est une gauche moderne, par opposition à la gauche archaïque qui reste prisonnière des principes nationalistes et populistes qu'ils défendaient dans les années 1950. Au Brésil, le Parti des travailleurs (PT) fondé en 1980 semblait être destiné à assumer le rôle de la gauche moderne puisque ses cadres faisaient partie des secteurs les plus modernes de la classe ouvrière brésilienne. Néanmoins ce parti a été peu à peu dominé par la bureaucratie civile de l'État et des grandes entreprises étatiques. Il a ainsi incorporé la vieille idéologie de la gauche nationaliste et protectionniste. Nous ne savons pas encore si le PT peut devenir un parti de gauche moderne. À la fin des années 1980, après que le Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB) se soit transformé en simple parti populiste, le Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB) a vu le jour. Le PSDB est l'expression brésilienne de la nouvelle gauche, mais il est confronté à de grandes difficultés. Cette gauche moderne est continuellement confrontée à la gauche archaïque et corporatiste qui parle au nom des syndicats de fonctionnaires publics et d'employés d'entreprises étatiques. Elle est aussi confrontée aux secteurs patrimoniaux de centre droit qui confondent les patrimoines public et privé, pratiquent le clientélisme, dirigent leur stratégie politique dans la recherche de revenus et de positions rééligibles.

Pendant la campagne présidentielle de 1989, le programme du PSDB, « Les défis du Brésil et le PSDB », a montré la tentative du parti de se définir comme la voix de la gauche moderne sociale-démocrate. La victoire de son candidat Fernando Henrique Cardoso aux élections présidentielles d'octobre 1994 a finalement donné la possibilité à cette nouvelle gauche de mettre en pratique son programme. Lequel est autant en faveur de la discipline fiscale et de la réforme orientée vers le marché que de la justice sociale.

Néanmoins cette nouvelle gauche doit faire des concessions aux secteurs de la droite avec lesquels elle s'est alliée.

La vieille gauche existe encore. Non seulement dans les partis politiques, mais aussi dans la tête de ceux qui s'imaginent faire partie de la gauche, tout comme parmi ceux de la droite qui, en critiquant la gauche, s'identifient avec la vieille gauche. Sa caractéristique fondamentale est de ne pas comprendre les changements qui sont apparus en Amérique latine. Ils ne perçoivent pas que le monde s'est transformé, que le Brésil a atteint un nouveau stade de développement et que la stratégie de la gauche doit évoluer. En revanche, la vieille gauche accuse ceux qui ont changé, qui ont réalisé leur transition intellectuelle, d'être des conservateurs et d'appartenir à la droite. Mon expérience au ministère des Finances en 1987 a clairement montré ce phénomène<sup>6</sup>. Lors des élections présidentielles de 1994, l'appui de la droite modérée à Fernando H. Cardoso fut fortement critiqué par la vieille gauche qui voyait dans la coalition alors formée une trahison des idées de la gauche. Elle ne se rendait pas compte que la distance entre les sociaux-démocrates et les libéraux-démocrates s'était réduite à mesure que les premiers devenaient des sociaux-libéraux et que les seconds des libéraux-sociaux. Quant aux intellectuels et politiciens de droite, ils ne s'apercevaient pas qu'une partie considérable de la gauche avait changé et continuaient à définir, de manière rhétorique, l'ensemble de la gauche comme archaïque.

Pourtant, la nouvelle gauche est une réalité. Elle est une réalité dans les partis sociaux-démocrates en Europe. Les nouveaux démocrates aux États-Unis et le président Clinton sont la manifestation nord-américaine et très modérée de cette nouvelle gauche. Elle n'est pas encore arrivée au pouvoir en Amérique latine, sauf sous la forme de coalitions politiques au Chili en 1990 et au Brésil en 1995. La nouvelle gauche rejette le populisme, le nationalisme, le protectionnisme et les déséquilibres chroniques des finances publiques qui définissent la vieille gauche et le populisme en général. Elle rejette également : l'internationalisme, la croyance que les pays développés incarnent la vérité et la rationalité ; le néolibéralisme, l'argument rhétorique en faveur de l'État minimum ; l'individualisme et le pessimisme fondamental – pour être modérément optimiste en ce qui concerne les possibilités de solidarité sociale – et la mise en avant sans merci de la production adoptée par la nouvelle droite. La nouvelle gauche affirme les valeurs créatives de la démocratie, elle considère qu'une distribution plus égalitaire du revenu est fondamentale, elle néglige l'ordre au nom de la démocratie et de la justice sociale. C'est une

6. Quand en avril 1987, en pleine crise du plan Cruzado, j'ai assumé la charge de ministre des Finances, je fus appelé « conservateur » parce que je mettais en relief la nécessité de faire un ajustement fiscal et d'augmenter les exportations. À partir de là, il était clair pour moi que l'une des tâches les plus importantes de la gauche latino-américaine était de se moderniser, en abandonnant l'identification avec le populisme et le nationalisme dépassés.

gauche sociale-démocrate parce qu'elle met en relief la démocratie en tant que conquête des travailleurs. Elle est sociale-libérale parce qu'elle affirme la supériorité du marché dans la coordination de l'économie, bien qu'elle reconnaisse le caractère essentiel de l'intervention de l'État dans le domaine social et dans la promotion de la science et de la technologie. La nouvelle gauche cherche à promouvoir de nouvelles formes de participation des travailleurs. Se considérant plus capables que les capitalistes, elle est prête à gouverner des économies capitalistes. La nouvelle gauche comprend que la social-démocratie n'est pas une réponse à tous les problèmes du monde, y compris ceux de la gauche, mais elle est convaincue que par la promotion du capitalisme social-démocrate, ou social-libéral, le socialisme démocratique de marché sera un jour possible.

## Les obstacles politiques à la réforme économique

Les obstacles politiques et idéologiques ont été cruciaux pour que le Brésil, comme n'importe quel autre pays, adopte des réformes fermes et cohérentes. Le retour du Brésil à la démocratie durant les années 1980 était fondé sur une solide réalité économique et sociale. Contrairement aux interprétations conventionnelles, ce retour à la démocratie était une victoire de la société civile et non une concession du régime militaire. Mais cela n'a pas été suffisant pour surmonter certaines idéologies et pratiques politiques typiques des pays à revenu intermédiaire qui bien qu'industrialisés sont encore sous-développés : à savoir le populisme économique, le national-volontarisme, le nationalisme anachronique, le clientélisme politique, les exigences irréalistes des travailleurs, le conservatisme, l'orthodoxie monétariste, le néolibéralisme et l'incapacité ou le refus des élites des affaires de reconnaître et de défendre l'intérêt national.

Dans le chapitre précédent, j'ai analysé la crise politique en Amérique latine et particulièrement la crise de la gauche. Dans ce chapitre, j'examine les obstacles politiques aux réformes économiques dans une perspective plus globale en les reliant au débat idéologique entre la gauche et la droite. Dans les pays développés, les obstacles politiques sont assimilés aux politiques nationalistes et populistes, lesquelles sont habituellement assimilées à la gauche, bien qu'elles soient aussi propre à une droite opportuniste. Outre les pratiques nationalistes et populistes, il est également important de détecter un autre type d'obstacle politique ou idéologique : l'adoption de politiques économiques inefficaces, si ce n'est inefficaces, résultant du monétarisme dogmatique et du néolibéralisme<sup>1</sup>.

Au début des années 1980, la crise économique a joué un rôle majeur dans la chute du régime militaire. Plus tard, elle est devenue une menace pour le régime démocratique. La récession et l'inflation élevée sont des

1. L'inefficacité ou l'incompétence des réformes économiques est un présupposé de ce livre. Cette incompétence, ou inefficacité, des politiques d'ajustement et des réformes résulte non seulement de leur caractère populiste, mais aussi de leur orthodoxie aveugle. Ignorant les spécificités des pays latino-américains, elles ne comprenaient pas que les temps anormaux par lesquels la région est passée durant les années 1980 exigeaient des solutions extraordinaires. Nous en discutons dans le chapitre 12.

facteurs de déstabilisation pour n'importe quel régime, qu'il soit démocratique ou autoritaire. Dans les années 1990, alors que la majorité des régimes politiques en Amérique latine sont démocratiques, c'est la démocratie qui est menacée par la crise économique comme nous l'avons vu au Pérou et au Guatemala. Toutefois, la démocratie semble être fondée sur des bases solides en Amérique latine. En dépit d'une crise économique aiguë, aggravée par des mesures orthodoxes extrêmes, le Venezuela par exemple a réussi à préserver la démocratie au début des années 1990, bien que toute la région ait été inquiète.

Selon l'opinion conventionnelle, les causes de la crise économique au Brésil et plus généralement en Amérique latine sont politiques. Les obstacles politiques que j'examine dans ce chapitre renforcent cette vision, mais il existe aussi des causes purement économiques. Quand elles ne sont tout simplement pas marquées par l'incompétence, les réformes économiques et les politiques de stabilisation sont souvent inefficaces et excessivement coûteuses. Enfin les défaillances du marché, non seulement les défaillances classiques liées au pouvoir des monopoles et des externalités mais aussi celles reliées au caractère inertiel d'une inflation élevée, sont des problèmes strictement économiques et non pas politiques.

Le capitalisme et la démocratie sont aujourd'hui consolidés au Brésil. Il existe peu de doute sur la prédominance d'un mode de production capitaliste, industriel et moderne, et d'une hégémonie idéologique et politique des entrepreneurs. Mais entre 1987 et 1994 des doutes ont surgi sur les perspectives de la croissance économique. La stagnation économique, plutôt que la croissance auto-entretenu, semblait être le destin d'un pays qui était incapable de contrôler l'inflation et était confronté à de graves problèmes sociaux.

Dans les années 1950 et 1960, quand les perspectives optimistes étaient dominantes dans le monde entier, je croyais que lorsqu'un pays avait terminé sa révolution industrielle et capitaliste, la croissance auto-entretenu suivrait automatiquement comme conséquence des exigences imposées par l'accumulation du capital et par l'incorporation du progrès technologique. Au fur et à mesure que le réinvestissement et l'actualisation technologique devenaient une condition pour la survie des entreprises, le développement devenait auto-entretenu. Il aurait pu traverser des crises, mais la tendance générale était claire. Maintenant, alors que, après la grande crise des années 1980, le revenu par habitant au Brésil a stagné pendant près de quinze ans, je n'ai plus autant de certitudes. Nous sommes forcés d'admettre que le développement économique n'a rien d'automatique : il dépend de l'adoption d'une série de politiques économiques de court et de long terme (ajustements et réformes) qui impliquent des décisions et des initiatives.

Néanmoins, la démocratie politique au Brésil est plus solidement établie dans le système économique et social qu'on ne le reconnaît d'habitude. Tout d'abord, parce qu'au Brésil domine une formation sociale capitaliste. Or le capitalisme industriel moderne est par l'intermédiaire du marché capable de

capter l'excédent économique de telle sorte que l'usage de la force directe, c'est-à-dire la force autoritaire de l'État qui est nécessaire dans les sociétés pré-capitalistes et mercantilistes, est abandonnée. En outre la bourgeoisie, ou la classe des entrepreneurs, ne se sent pas menacée par la gauche. Le système militaire et plus largement les partisans de l'autoritarisme n'ont pas de projet de remplacement pour le Brésil. Ils sont tout aussi perplexes que la bourgeoisie en ce qui concerne la résolution de la crise économique et politique. Enfin, le capitalisme étant déjà consolidé en Amérique latine, les États-Unis ne recourent plus à leur stratégie de consolidation du capitalisme qui comportaient des tactiques du « bâton » comme les coups d'État, les interventions militaires et autres équivalents. Ils sont sincèrement engagés dans la consolidation de la démocratie dans la région.

Mais la consolidation de la démocratie est toujours un phénomène relatif. O'Donnell (1988, p. 5) a souligné que si un coup d'État est peu probable, la « mort lente » de la démocratie, c'est-à-dire la perte continue de l'efficacité et de la crédibilité des institutions politiques, est possible. Elle résulte de l'échec gouvernemental à percevoir ou à résoudre les problèmes socio-économiques.

À partir des années 1990, le Brésil a commencé à surmonter sa crise. Cependant, les échecs antérieurs et les difficultés actuelles ne peuvent pas être attribués seulement aux contraintes spécifiques du pays ou à la taille des obstacles économiques. Certes, les obstacles économiques réels existent. Ce n'est pas par hasard si pendant quinze ans, depuis l'existence de la crise de la dette extérieure, l'Amérique latine a stagné. D'une part la difficulté du gouvernement brésilien à résoudre de manière satisfaisante la crise s'explique par la rapidité avec laquelle le Mexique s'est décidé à signer un accord selon les termes du plan Brady, établissant ainsi un schéma pour les autres pays de la région. De l'autre, cette difficulté est clairement liée aux pratiques politiques et au complexe d'infériorité coloniale qui ne conduisent pas à l'adoption de politiques économiques courageuses, cohérentes et fermes.

Quelles sont ces pratiques et croyances politiques ? Je les discute ci-dessous en les classifiant selon leur origine politique en trois groupes : des obstacles provenant de la droite opportuniste, de la gauche modérée ou de la droite idéologique. Il existe une pratique politique commune à la droite opportuniste et à la gauche modérée : le populisme économique qui est une pratique particulière aux opportunistes de toutes les nuances idéologiques.

## Le cycle populiste

Comme le populisme a différentes significations, on y ajoute l'adjectif économique pour le distinguer d'autres connotations. Comparé à d'autres endroits, le populisme comporte normalement une signification différente en Amérique latine. Il y est relié aux pratiques de dirigeants politiques qui

réussissent à établir des liens directs avec le peuple sans le relais des partis politiques. Il y est aussi relié aux coalitions de classes, ou « pactes populistes », qui offrent l'appui politique à l'industrialisation substitutive d'importations, comme nous l'avons vu dans la première partie de ce livre. De tels pactes sont fondés sur un type d'alliance entre les industriels, les travailleurs et la nouvelle classe moyenne bureaucratique<sup>2</sup>. En revanche, le populisme économique se réfère à une pratique politique spécifique : la complaisance fiscale habituellement associée à une redistribution naïve.

Canitrot (1975) est probablement le premier économiste à avoir écrit sur le populisme économique. O'Donnell (1977), quoique politologue, a aussi admirablement traité le sujet. Díaz-Alejandro (1979) a discuté le populisme économique en le reliant tout particulièrement au « cycle populiste »<sup>3</sup>. Les politiques populistes précèdent normalement les politiques orthodoxes, puisqu'elles sont la cause des crises économiques, en particulier du déséquilibre de la balance des paiements et de l'accélération de l'inflation, exigeant ensuite de douloureux programmes de stabilisation.

Il y a deux types de populisme économique : 1° le populisme de gauche, fréquemment caractérisé par une redistribution naïve du revenu et par le « refus de l'ajustement » et 2° le populisme de droite, phénomène très proche du développement national-volontariste. Dans tous les cas, il s'agit d'un type de complaisance fiscale, définie par une tendance à répondre à la plupart des demandes des travailleurs et des entrepreneurs. Cette conduite est invariablement menée par des politiciens opportunistes et clientélistes.

Les politiques économiques populistes entraînent l'augmentation du déficit public et le déséquilibre des comptes courants (la balance des paiements). Les pratiques populistes les plus communes incluent l'augmentation des salaires pour les travailleurs et les fonctionnaires publics, l'augmentation des dépenses de l'État, la hausse de la consommation et des subventions à l'investissement, la surévaluation de la monnaie locale ce qui provoque l'augmentation des salaires réels, une prospérité artificielle et des crédits subventionnés offerts par les banques homologuées. Ces concessions offrent quelque chose à tout le monde, qu'il s'agisse des fonctionnaires, des entrepreneurs ou des travailleurs.

Le cycle populiste est le résultat de ces pratiques. Il commence par l'adoption par le gouvernement d'une combinaison de politiques d'expansion : 1° réduisant l'inflation, la surévaluation du taux de change qui élève les salaires et la consommation, favorise les importations et restreint les exportations,

2. Sur la littérature populiste, voir Welfort (1965, 1980), Di Tella (1965), Ianni (1968), Erickson (1975), Bresser-Pereira (1984) et Touraine (1988).

3. La version originale de ce chapitre fut présentée au séminaire « L'internationalisation de la démocratie politique » à l'université de Montréal, en septembre 1988. La même année à Venise, Jeffrey Sachs (1988) a présenté un excellent texte sur le populisme économique. Trois années plus tard, Dornbusch et Edwards (1991) et Bresser-Pereira *et al.* (1991), respectivement aux États-Unis et au Brésil, ont coordonné des ouvrages semblables sur le sujet.

2° l'augmentation directe des salaires du secteur public, 3° l'élévation des dépenses publiques, ce qui augmente le déficit budgétaire, 4° le maintien de taux d'intérêt artificiellement bas et 5° le maintien de prix et de taxes artificiellement bas pour les entreprises étatiques. Ainsi, la première phase du cycle se caractérise par des taux de consommation et d'investissement élevés et un taux de croissance en augmentation. Pour compléter ce tableau, le taux d'inflation diminue en raison de l'effet déflationniste de la surévaluation du taux de change et de la réduction des prix publics réels.

Pourtant, cette période très avantageuse est de courte durée étant donné les distorsions croissantes que ces pratiques provoquent dans l'économie. Les déséquilibres apparaissent au niveau de la balance des paiements car les importations augmentent et les exportations chutent. Le déficit budgétaire s'élève. En fin de compte, les créanciers internationaux perdent confiance dans le gouvernement et réduisent ou suspendent le financement de leurs crédits : les réserves internationales disparaissent, la menace d'une crise de la balance des paiements devient imminente. Il n'existe alors pas d'autre solution que de dévaluer la monnaie. En raison de la dévaluation, les prix intérieurs s'élèvent et mettent en marche une spirale inflationniste souvent dramatique. Il en résulte une crise sévère parfois accompagnée par un changement de ministres, si ce n'est par un coup d'État. Elle se termine inévitablement par un changement radical de politique économique. Le changement peut avoir lieu au moment de la dévaluation ou être repoussé jusqu'au moment où l'inflation explose. Quoiqu'il en soit, quand la crise s'aiguise et que les caisses de l'État sont vides, peu importe l'orientation idéologique du gouvernement, il sera contraint à libéraliser les prix et à adopter les politiques classiques de restriction du déficit public et de contrôle rigide de la monnaie. Il n'y en a pas de meilleur exemple que l'adoption à la fin des années 1980 de politiques de cette nature par Menem en Argentine, Perez au Venezuela, Collor au Brésil et Fujimori au Pérou. Ils avaient des orientations politiques très différentes, mais quand ils ont vu chacun leur Trésor devenir vide et leur pays sans crédit, ils furent obligés de reconnaître l'échec du système d'intervention pratiqué jusqu'alors et d'adopter un « choc libéral » par lequel le marché, de manière plus directe, pouvait reprendre possession de la coordination de l'économie.

Les politiques expansionnistes de 1979-1980 (probablement la pire erreur dans l'histoire de la politique économique du Brésil) et le plan Cruzado (un plan excellent et une opportunité perdue en raison d'une administration incompétente) sont des exemples typiques d'épisodes populistes récents au Brésil. L'expérience de 1979-1980 a été conduite par des économistes conservateurs sous les auspices du régime militaire, tandis que le plan Cruzado fut développé par des économistes compétents juste après la transition démocratique, mais sa mise en œuvre fut populiste.

## La droite opportuniste

Il est important de distinguer la droite opportuniste de la droite idéologique. Il est clair que des opportunistes existent à l'intérieur de tout le spectre politique, de la droite à la gauche. Un opportuniste est par définition un politicien sans conviction idéologique ferme. Les opportunistes sont plus présents à droite qu'à gauche pour la seule raison qu'au Brésil le capitalisme est dominant. Dans un pays capitaliste, peu importe l'idéologie politique déclarée des politiciens opportunistes (même s'ils ont la prétention d'être de gauche ou de centre gauche) : ils auront tendance à être conservateurs car leurs intérêts fondamentaux nécessitent que toutes les concessions possibles et imaginables soient faites en faveur des riches et des puissants. Les pratiques typiques de l'opportunisme politique sont le national-volontarisme et les formes modernes patrimoniales – le clientélisme et le *fisiologismo*.

Le national-volontarisme a comme objectif principal la croissance économique, suivie par la stabilisation et la redistribution du revenu. C'était la pratique idéologique et politique dominante en Amérique latine entre 1930 et 1980.

La perspective patrimoniale confond les patrimoines public et privé. Ce sont des pratiques politiques proches de la corruption pure, à quelques différences près. Le populisme, le clientélisme et la corruption impliquent l'utilisation de fonds publics. Dans le cas du populisme clientéliste, les fonds publics sont utilisés non pas personnellement, mais pour s'assurer la bonne volonté des groupes et des communautés qui bénéficient des dépenses publiques. En ce qui concerne la corruption, les fonds publics sont appropriés personnellement. Le clientélisme implique lui aussi l'utilisation de fonds publics, mais de manière indirecte : les politiciens engagés dans une telle pratique ne volent pas, mais utilisent les ressources de l'État pour promouvoir leur carrière personnelle. Au Brésil on appelle ce type de pratique *fisiologismo*.

Le politicien qui pratique le *fisiologismo* est par définition un opportuniste qui traite la politique comme une affaire dans laquelle l'influence politique constitue la valeur d'échange. Il met ses intérêts personnel et matériel au-dessus des idées et des principes moraux qu'il s'est engagé à servir et qui devraient orienter son action politique.

Ces pratiques opportunistes sont profondément enracinées dans le système politique brésilien et sont aussi bien un symptôme qu'une conséquence d'une citoyenneté effacée. Le manque d'information, une éducation politique insuffisante, la défiance envers les candidats populaires sont des caractéristiques de l'électeur brésilien moyen. Ainsi, selon les mots de Wanderley Reis,

« étant donné les caractéristiques de l'électorat brésilien, il est irréaliste d'attendre que la stabilisation du jeu démocratique ait lieu autour de partis politiques définis en termes idéologiques. Il est plus probable que le processus de formation de partis politiques continuera à se fonder sur le clientélisme traditionnel avec une tonalité électorale populiste. » (1988, p. 24.)

## La gauche idéologique

Les idéologies et les pratiques de la gauche sont différentes, mais elles produisent des résultats semblables. L'âge d'or de la gauche va de 1930 à 1950. Depuis les années 1960, la gauche a été confrontée à des problèmes croissants au fur et à mesure que le modèle de société étatique ou communiste était en crise dans l'ancienne Union soviétique et que la stratégie de substitution des importations devenait inopérante en Amérique latine. Cette stratégie était appropriée durant les années 1950 mais, dès le début des années 1960, avec le changement des conditions intérieures et internationales, une nouvelle analyse de l'économie et une nouvelle stratégie de croissance économique étaient devenues nécessaires<sup>4</sup>.

Durant les années 1970 et au début des années 1980, la gauche modérée critiqua sévèrement les politiques économiques orthodoxes imposées par le régime autoritaire. Ces critiques étaient parfois justifiées, mais c'étaient habituellement des slogans nationalistes et populistes démodés. Quand la transition vers la démocratie fut achevée en 1985, le nouveau gouvernement démocratique (le gouvernement Sarney) s'est finalement révélé être une coalition nationaliste et populiste entre la droite opportuniste et la vieille gauche.

Au cours des décennies 1940 et 1950, la gauche adopta la proposition selon laquelle les « impérialistes », ou les intérêts étrangers (y compris les entreprises multinationales), s'étaient alliés aux intérêts du capital marchand agricole intérieur pour empêcher ou s'opposer à l'industrialisation. Cependant, au milieu des années 1950, ces mêmes multinationales ont effectué de grands investissements dans l'industrie manufacturière, modifiant ainsi la situation et agissant en contradiction avec cette proposition (Bresser-Pereira, 1963 ; Cardoso F. H., Faletto, 1969)<sup>5</sup>. Si cette analyse a été pertinente à une époque, elle ne l'était plus alors. Pourtant, certains nationalistes archaïques pensaient encore dans les termes des années 1950. Comme nous le verrons dans le chapitre 16, ces nationalistes anachroniques n'ont pas été capables de comprendre qu'être nationaliste nécessitait à présent d'avoir une notion claire de ce qu'est l'intérêt national, lequel doit être évalué au cas par cas. La politique de l'intérêt national s'oppose à la vieille politique nationaliste latino-américaine qui se fondait sur une attitude globalement hostile à l'égard de

4. Voir les premières éditions brésiliennes de Bresser-Pereira (1984).

5. J'ai développé davantage cette nouvelle interprétation de l'Amérique latine, qui sera plus tard appelée théorie de la dépendance, dans Bresser-Pereira (1984). Le chapitre 4 de ce livre décrit l'effondrement du populisme alors que certains de ces principes étaient réfutés. Le principe le plus important était la croyance que les multinationales s'opposaient à l'industrialisation brésilienne. L'interprétation impérialiste prenait cette vision en considération, tandis que la nouvelle théorie de la dépendance la défiait. Les investissements qui provenaient des multinationales pouvaient provoquer des distorsions de l'économie et de la distribution du revenu mais, en réalité, ces investissements étaient déjà réalisés dans l'industrie manufacturière depuis le début des années 1950.

ce qui est étranger. L'objectif du nationaliste était de se protéger contre l'impérialisme au lieu de négocier avec les pays plus développés en ayant comme critère l'intérêt national<sup>6</sup>.

Au milieu des années 1960, le régime autoritaire a opté pour une stratégie de développement poussée par les exportations. Cette stratégie était bénéfique pour le pays, bien que sur le court terme elle ait produit l'effet pervers de rendre compatible une demande interne soutenue avec une concentration du revenu. Dès le début, la gauche modérée s'est opposée à cette stratégie et adopta une orientation tournée vers le marché intérieur. Elle ne réussissait pas à reconnaître que non seulement le modèle de substitution des importations avait épuisé ses vertus depuis le début des années 1960, mais que le modèle de croissance de remplacement – fondé sur des projets de substitution d'importations hautement capitalistiques – concentrait sur le long terme davantage encore le revenu que le modèle fondé sur l'exportation de biens manufacturés intensifs en travail<sup>7</sup>.

Durant les années 1970, on critiquait à gauche la Corée du Sud et Taïwan considérés comme de simples « plates-formes d'exportation » pour les multinationales alors que Roberto Campos, l'un des intellectuels en vue de la droite brésilienne, voyait ces mêmes pays comme des sociétés libérales. Aujourd'hui nous savons que ces deux interprétations étaient fausses. Le développement spectaculaire de ces pays s'est fondé sur une stratégie poussée par les exportations où l'État a joué un rôle décisif et les multinationales un rôle mineur. La Corée du Sud et Taïwan n'étaient ni des plates-formes d'exportation ni des économies libérales. En outre, leur stratégie de développement s'est révélée compatible avec une distribution du revenu beaucoup plus équilibrée que ce qui existe au Brésil. La réforme agraire qui a été mise en œuvre dans ces pays après la Seconde Guerre mondiale est l'une des causes de cette meilleure distribution du revenu. La stratégie de croissance poussée par les exportations, nécessairement fondée sur une industrie intensive en travail, a été un autre facteur favorable. Il est clair aujourd'hui que la bonne distribution du revenu a été un facteur important pour assurer à ces pays des taux de croissance élevés.

La résistance à l'ajustement ou le refus de s'ajuster a été une forme du populisme latino-américain ou, plus spécifiquement, du national-volontarisme<sup>8</sup>. Nous avons sévèrement et de manière erronée critiqué l'ajustement inévitable

6. Lima Sobrinho (1963, p. 11, 19) dit que « la substance du nationalisme est un antagonisme des intérêts ou d'idéaux ». Citant Boyd C. Shafer (*Nationalism: Myth and Reality*), il ajoute que « le véritable nationalisme est aussi un *anti* quelque chose qui est étranger à la nation ».

7. J'ai défendu cette thèse erronée dans Bresser-Pereira (1977).

8. Le développement national-volontariste et le populisme économique ont été plus tard une attitude et une pratique adoptées par la droite, comme le montrent les politiques économiques du régime militaire (1964-1984). Le II<sup>e</sup> Plan national de développement (1974) est un exemple de national-volontarisme et la tentative de 1979-1980 de produire un nouveau miracle économique au lieu de s'ajuster est un exemple de populisme économique.

des années 1960. Le fait que les programmes de stabilisation étaient habituellement fondés sur la réduction des salaires plutôt que sur l'ajustement fiscal était effectivement une bonne raison pour les critiquer. Cependant, la gauche basait sa critique presque exclusivement sur le slogan « non à la récession ». L'argument économique de la gauche était fondé sur l'adoption d'idées prétendument keynésiennes favorisant des déficits budgétaires chroniques et sur une stratégie de développement poussée par la demande.

En 1979, l'ajustement de la balance des paiements était devenu absolument nécessaire. Il n'est pas surprenant que les économistes de la gauche structuraliste modérée qui n'avaient pas été capables de faire leur transition intellectuelle aient appuyé la politique économique populiste et de développement national-volontariste adoptée par le régime militaire de droite, alors au pouvoir. Lorsque l'ajustement a finalement été effectué en 1981, la gauche considéra de manière erronée que l'ajustement n'était pas nécessaire alors qu'il n'y avait pas de solution de remplacement. Il était non seulement indésirable mais encore impossible de poursuivre une politique de déficits élevés des comptes courants. À cette occasion, la seule critique sérieuse et novatrice des politiques d'ajustement orthodoxes provenant de la gauche modérée venait des économistes qui développaient la théorie de l'inflation inertielle.

Une politique salariale de redistribution est partout caractéristique du populisme économique. La concentration du revenu est, on le sait, le principal problème au Brésil qui possède l'une des distributions du revenu les plus déséquilibrées et les plus injustes au monde. Toutefois, ce fait en lui-même ne légitime pas une redistribution salariale irréaliste. Au Brésil, une politique économique progressiste devra nécessairement combattre cette distribution inégale, déséquilibrée non seulement entre les salaires et les profits, mais encore entre les salaires horaires perçus par les travailleurs et les rémunérations régulières de la classe moyenne technobureaucratique. Toutefois, lorsque des augmentations de salaires sont proposées, il est nécessaire de faire attention à ne pas élever les salaires réels au-dessus de la productivité pour ne pas réduire le taux de profit. En effet, comme le taux de profit n'est pas exagérément élevé, les entrepreneurs n'accepteront pas la réduction de leur profit et répercuteront les augmentations de salaires sur les prix.

Une hausse des salaires au-dessus de la productivité menace toujours les profits et accélère le taux d'inflation. C'est inévitable. La politique salariale n'est effective que lorsqu'elle se limite à trois objectifs : 1° protéger les salaires réels de l'inflation, 2° assurer le transfert aux travailleurs des augmentations de productivité et 3° réduire les différences entre les salaires horaires et les rémunérations régulières par une augmentation graduelle du salaire minimum. Il serait probablement possible d'élever les salaires au-dessus de la productivité sans affecter le taux de profit si la différence était payée par les rentiers ou s'il y avait une augmentation de l'efficacité de l'État qui permette de réduire les impôts dans la même proportion que l'augmentation du salaire

réel. Une troisième solution serait la prédominance d'un progrès technique qui épargne du capital, ce qu'exprime l'augmentation du rapport produit/capital<sup>9</sup>. Ces conditions sont pourtant difficilement réalisables.

Des mesures efficaces pour redistribuer le revenu incluent l'industrialisation poussée par les exportations, la politique industrielle orientée vers la production de biens salaires (biens de consommation simples), la réforme agraire, la réforme progressive de l'impôt et l'orientation des dépenses publiques en faveur des pauvres. Ces idées sont encore rarement acceptées par la gauche populiste.

Un slogan fréquemment cité est que « les augmentations salariales ne sont pas la cause de l'inflation ». Ceci a été vrai durant une longue période du régime autoritaire lorsque les salaires réels soit augmentaient de manière déphasée par rapport à la productivité soit diminuaient en termes absolus. Cependant, à la fin des années 1970, la situation changea. En 1985, après la chute du régime autoritaire, les exigences irréalistes de la part des travailleurs se sont brusquement intensifiées. La classe moyenne salariée employée dans le secteur public est devenue particulièrement active dans ce domaine. Comme le conflit distributif s'approfondissait, le déficit budgétaire s'accrut, provoquant l'accélération du taux d'inflation. Les gains salariaux réels tendaient à être de courte durée. L'inflation élevée effaçait rapidement tout gain réel et l'unique résultat durable des hausses de salaires nominales était un taux d'inflation encore plus élevé.

En conclusion, certaines idées et pratiques politiques de la gauche modérée qui sont très reliées au populisme économique – l'ancien nationalisme, l'orientation en faveur du marché intérieur, le refus de l'ajustement et la redistribution salariale – ne sont pas compatibles avec des politiques économiques rationnelles et cohérentes. En outre, les pratiques politiques de la droite opportuniste – le national-volontarisme et le clientélisme – ne sont pas reliées au populisme économique. Ce sont des obstacles politiques à la stabilisation et à la croissance.

## La droite idéologique

La droite idéologique est aussi génératrice de politiques économiques irrationnelles. Elle inclut les économistes monétaristes et les idéologues néolibéraux qui adoptent une vision théorique militante, s'opposant virtuellement à toute intervention de l'État dans l'économie et appuyant seulement les politiques économiques strictement orthodoxes pour stabiliser l'économie brésilienne. Une fraction croissante de l'élite des affaires au Brésil peut être

9. J'ai examiné en détail ce problème d'un point de vue théorique dans Bresser-Pereira (1986).

incluse dans cette catégorie. Ses dirigeants peuvent ne pas être opportunistes, mais ils sont sur le plan idéologique conservateurs. Or, dans les pays en développement, outre les traits conservateurs typiques comme mettre l'ordre au-dessus de la justice et résister au changement, le conservatisme est internationaliste et implique la subordination idéologique aux valeurs et au système de croyances existant dans les pays centraux.

La droite idéologique est convaincue que ses analyses en matière de politique économique sont intrinsèquement rationnelles, parce qu'elles sont fondées aussi bien sur la logique du capitalisme que sur sa propre logique. Cette droite se repose sur sa propre rationalité pour faire face à la fois à l'irrationalité de la gauche populiste et des politiciens opportunistes. Elle contrôle les moyens de communication de telle sorte qu'elle réussit normalement à répandre ses idées dans le public en général et à renforcer ainsi son hégémonie idéologique.

Malheureusement, les idées de la droite idéologique sont moins rationnelles qu'elle ne le suppose. En fait, elles constituent un obstacle important à l'adoption au Brésil d'une politique économique cohérente, en particulier quand le pays est confronté à une situation anormale de crise aiguë. Elle requiert du courage en matière de décisions économiques qui novatrices ou hétérodoxes comportent des risques.

Le conservatisme social est le problème évident dans un pays où les revenus sont tellement inégaux. Au Brésil, le poids des prélèvements obligatoires est relativement faible et le système d'imposition est régressif. Ainsi, une réforme progressive de l'imposition serait un instrument évident pour réduire le déficit public et pour redistribuer le revenu de manière plus équitable. D'une part, la droite idéologique s'oppose systématiquement aux réformes de l'imposition qui élèveraient le poids des prélèvements obligatoires ou qui les rendraient plus progressifs mais, de l'autre, elle se montre préoccupée par le manque d'incitation à épargner et à investir alors que le renoncement fiscal et les incitations fiscales en faveur des entreprises sont une source importante des déficits budgétaires. La majorité de ces incitations ou exemptions fiscales ont perdu depuis longtemps leur raison d'être. Beaucoup d'entre elles ont été éliminées, ce qui a récemment permis d'augmenter le poids des prélèvements obligatoires. Mais le niveau des subventions au Brésil reste encore élevé.

Bien que la droite idéologique manifeste sa préoccupation à propos de la concentration du revenu au Brésil, elle ne fait rien pour aider à résoudre ce problème. Un pacte social, essentiel pour contrôler les salaires et pour inhiber l'inflation, comporterait des concessions aux travailleurs en termes de réforme sociale telle l'augmentation des dépenses d'éducation et de santé. Cela comporterait également un programme de revenu minimum soit sous forme d'un impôt négatif sur le revenu, soit d'un versement universel ou strictement limité aux familles pauvres ayant des enfants à l'école. Cependant, la droite idéologique s'oppose systématiquement à tout effort qui rendrait viable cette

démarche utilisant les dépenses sociales, entre autres parce que les riches utilisent peu les services d'éducation et de santé de l'État. Ce comportement sert ses intérêts en tant que classe et se fonde aussi sur la conviction conservatrice que l'ordre doit toujours primer sur la justice sociale.

Le monétarisme est une idéologie économique de droite qui a surgi pour combattre le keynésianisme à un moment où il s'affaiblissait. Les problèmes macroéconomiques ne prenaient plus alors leur origine dans l'insuffisance chronique de la demande mais étaient reliés à la crise fiscale. Le monétarisme s'est d'abord développé dans la version de Friedman, puis il a évolué avec la théorie des anticipations rationnelles des « nouveaux classiques » (Sargent, Lucas). Le monétarisme comporte une contradiction fondamentale : c'est une théorie macroéconomique, nécessairement dirigée à des fins de politique économique, qui, elle, professe une abstinence en matière d'intervention étatique. Si le marché n'est pas parfaitement autorégulateur, il l'est en tous cas plus que toute correction effectuée par l'État selon cette théorie. Néanmoins, cette abstinence n'est pas pratiquée. Les recommandations monétaristes en matière de politique de stabilisation ont tendance à être actives et agressives et, lorsque la stabilisation est atteinte, les monétaristes savent que celle-ci est si précaire que l'intervention continue de l'État sera nécessaire pour la maintenir.

Actuellement, et malgré ses échecs pratiques récurrents, le monétarisme dans sa version des anticipations rationnelles est la religion économique des universités des pays capitalistes développés. Le résultat de la subordination idéologique des élites des pays périphériques à celles des pays centraux est un monétarisme presque sans restriction adopté par la droite idéologique dans un pays périphérique comme le Brésil. Deux exemples suffisent. Bien que l'inflation brésilienne ait des origines structurelles et un caractère inertiel, rendant l'offre de monnaie endogène ou passive, la droite croit que l'inflation peut être simplement contrôlée par la mise en œuvre de politiques monétaires et fiscales<sup>10</sup>. Dans une économie sous-développée comme la brésilienne, les déséquilibres économiques s'approfondissent mais, fondée sur le monétarisme, la droite néolibérale croit que les forces du marché réussiront à résoudre tous les problèmes.

Les échecs successifs de cette approche pour résoudre les crises économiques en Argentine, au Brésil et au Chili ont contribué à un certain discrédit du monétarisme au début des années 1980. Cependant, après l'échec des plans hétérodoxes, Austral et Cruzado, le monétarisme a récupéré une part de son prestige perdu. Tout à coup, à la suite d'une manœuvre très intéressante de la droite néolibérale, les politiques de stabilisation conventionnelles

10. Le plan Verão de 1989 était une tentative typique de contrôle de l'inflation par l'adoption d'une politique monétaire très orthodoxe. Les taux d'intérêt élevés qui ont suivi étaient la principale cause de l'hyperinflation subséquente. Entre mai et décembre 1990, une seconde phase du plan Collor, le plan Éris, était une tentative totalement monétariste de contrôle de l'inflation.

(fondées sur des politiques fiscales et monétaires sur lesquelles un consensus relatif existe entre les bons économistes) ont été assimilées au monétarisme « orthodoxe ». Elles ont été opposées aux théories keynésiennes et structuralistes, considérées alors comme populistes et « hétérodoxes ». Par le biais de cette stratégie rhétorique, la droite idéologique a réussi à assimiler l'hétérodoxie au populisme économique, alors que l'hétérodoxie en théorie économique signifie simplement ne pas adopter l'économie politique dominante et, en politique économique, ne pas se limiter à la politique fiscale et monétaire, mais utiliser les politiques du revenu. Alors que dans les pays développés la théorie de l'inflation inertielle commençait à être intégrée par l'économie politique dominante et qu'un nombre croissant d'économistes associaient les politiques conventionnelles ou orthodoxes (fiscales et monétaires) aux politiques hétérodoxes (qui neutralisent l'inertie), la droite monétariste néolibérale au Brésil refusait encore d'adopter des politiques hétérodoxes et défendait simplement les politiques orthodoxes de contrôle de l'inflation<sup>11</sup>. Quand un programme de stabilisation, tel le plan Real, a finalement contrôlé l'inflation en 1994, les monétaristes n'ont pas reconnu son caractère essentiellement hétérodoxe, bien que ses auteurs soient des économistes néostructuralistes et que le recours à l'unité réelle de valeur (URV) était une stratégie ingénieuse, absolument non conventionnelle, pour neutraliser les effets de déphasage des contrats, c'est-à-dire l'inertie.

En fait, les politiques économiques monétaristes sont par nature inadéquates ou irrationnelles. Il est évident qu'un rejet dogmatique de l'intervention étatique empêche la politique monétariste de traiter les problèmes de l'économie brésilienne. Par ailleurs, le monétarisme ignore les caractéristiques spécifiques à chaque économie. L'inflation inertielle peut être un phénomène universel, mais le degré d'indexation formelle et informelle au Brésil la rend spécifique à la situation brésilienne et requiert des mesures particulières pour la résoudre.

Le néolibéralisme est le complément du monétarisme. Le consensus de Washington, déjà largement traité dans cet ouvrage, a été l'une de ses manifestations en Amérique latine. Bien que la droite idéologique persiste à l'ignorer, elle sait (ou devrait savoir) que l'État a joué un rôle clé dans l'industrialisation du Brésil. Au cours des années 1980, après avoir contracté une dette extérieure élevée, l'État brésilien a souffert d'une crise fiscale sévère qui était un obstacle à la croissance économique. Pour ceux qui souscrivent à un néolibéralisme sans fard, cela indiquerait que l'État doit s'abstenir totalement d'exercer un quelconque rôle économique. Bien que la critique néolibérale envers l'État ait été utile pour critiquer l'étatisme populiste latino-américain, les politiques économiques que propose le néolibéralisme ne

11. La dernière édition du manuel classique de Samuelson et Nordhaus. *Introdução à economia*, contient une section complète sur l'inflation inertielle.

sont pas réalistes. La tâche primordiale est de résoudre la crise fiscale ; l'objectif n'est pas d'expulser l'État de l'économie, mais de l'habiliter à assumer de nouvelles fonctions pour promouvoir le bien-être et le progrès technologique.

L'aspiration naturelle des entrepreneurs brésiliens est par-dessus tout d'intégrer le Brésil à l'économie internationale. Si cet objectif était atteint, le capitalisme brésilien serait naturellement moins vulnérable, aussi bien du point de vue économique qu'idéologique. Comme il existe une hégémonie économique et idéologique claire de la bourgeoisie, ce désir d'une plus grande intégration au monde développé est assez naturel. Le problème qui se pose est de comment atteindre cette intégration. En général, les conservateurs brésiliens croient qu'il suffirait que le pays adopte un internationalisme militant, devenant crédible aux yeux des pays développés. Cependant l'internationalisme de droite, préoccupé à créer la confiance, prend souvent la forme d'une subordination aux intérêts des pays développés sans la moindre critique vis-à-vis de ces derniers. Cette attitude que j'appelle internationalisme subordonné est un phénomène courant au Brésil. C'est une conséquence d'une domination culturelle et économique du monde développé sur la périphérie. Cette subordination, pour la droite idéologique, entraîne un engagement incompatible avec les intérêts nationaux, tout comme le vieux nationalisme pour la gauche.

L'internationalisme subordonné est également comme son nom l'indique la stratégie de la construction de la confiance défendue en Amérique latine par les élites des affaires. L'idée est de suivre toutes les recommandations ou suggestions faites par Washington (le gouvernement des États-Unis) et par New York (le système financier) pour essayer de construire la confiance. Depuis août 1989, le Mexique suit fermement cette stratégie. Il a signé, de manière irresponsable, l'accord sur la dette avec les banques commerciales six mois après l'annonce du plan Brady. La réduction de la dette fut insignifiante mais l'argument était alors que « la confiance avait été conquise ». Depuis lors et jusqu'à la cassure en décembre 1994, le gouvernement Salinas s'était engagé dans l'obtention d'une crédibilité aux dépens de l'intérêt national et des fondamentaux macroéconomiques.

Actuellement, les conservateurs en Amérique latine voient l'expérience chilienne comme un exemple de politique économique ferme et réussie. Ils ont pour l'essentiel raison. Le Chili a été une exception à la règle. Après des erreurs importantes et la crise profonde de 1982, le gouvernement autoritaire chilien a réussi à surmonter la crise fiscale et à retrouver le chemin de la croissance. Depuis le retour à la démocratie en 1990, le nouveau gouvernement contrôle les fondamentaux macroéconomiques en même temps qu'il donne une plus grande importance aux politiques sociales. Ni le régime autoritaire, ni le régime démocratique n'ont privatisé les mines de cuivre, qui est la principale source d'une épargne publique hautement positive.

Les résultats positifs et négatifs de l'économie chilienne ont été le produit de politiques orthodoxes et d'un régime autoritaire qui ajusta l'économie aux

prix d'une forte concentration du revenu et d'une augmentation substantielle de la pauvreté (Piedra, 1988). Sheahan (1986, p. 161) a noté que les politiques économiques des régimes autoritaires en Amérique latine incluaient un certain contrôle des prix, un faible protectionnisme, de sérieux efforts pour limiter le déficit budgétaire, un contrôle strict des salaires et des conditions hautement favorables pour les investisseurs étrangers. Sheahan confond la rhétorique du régime avec les actions pratiquées. En fait, les régimes autoritaires latino-américains n'ont pas nécessairement adopté des politiques économiques orthodoxes ou néolibérales. Leur rhétorique était invariablement opposée à l'intervention étatique et au protectionnisme mais, bien qu'ils préconisassent l'austérité fiscale, ils la pratiquaient rarement. Au cours des années 1970, l'endettement extérieur excessif et les déficits publics correspondants ont tous été effectués par des régimes autoritaires, notamment au Brésil, en Argentine, au Chili et au Pérou. Au Chili, l'ajustement fiscal constitue une exception. En revanche, Sheahan est sur un terrain plus ferme lorsqu'il se demande si les gouvernements non autoritaires en Amérique latine peuvent survivre à une expansion des politiques populistes. Ces politiques se sont intensifiées au cours des années qui ont suivi le retour à la démocratie et ont entraîné des augmentations salariales au-dessus de la croissance du revenu par habitant, des hausses dans les dépenses publiques et un protectionnisme excessif.

En résumé, les pratiques et les idéologies politiques populiste et nationale-volontariste d'un côté, et simplement orthodoxe de l'autre, constituent l'obstacle principal à l'adoption de politiques rationnelles et cohérentes au Brésil et plus généralement en Amérique latine. Ces pratiques et idéologies ont entraîné les crises fiscales, les problèmes de balance des paiements, l'inflation, une gestion macroéconomique incompétente, de faibles taux de croissance, une concentration du revenu et l'échec de la lutte contre l'inflation inertielle.

## Le gouvernement Collor : des crises politiques récurrentes

Le gouvernement Fernando Collor de Mello (de mars 1990 à décembre 1992) restera dans l'histoire du Brésil comme un cas dramatique de contradiction. D'un côté, il a changé l'ordre du jour politique du pays parce qu'il a à la fois mis en œuvre des réformes économiques, courageuses et nécessaires, tournées vers le marché et l'ajustement fiscal ; bien que d'autres tentatives aient été faites depuis 1987, ce fut durant le gouvernement Collor que les vieilles idées nationales-volontaristes ont été effectivement combattues et défaites. D'un autre côté, en dépit du soutien total à ses deux ministres chargés de l'économie, le gouvernement Collor n'a pas réussi à contrôler l'inflation et, malheureusement, il fut démis après que les accusations de corruption aient été complètement démontrées.

Le gouvernement Collor s'est caractérisé par des crises politiques récurrentes. Au cours de sa première année, le président Collor était plus enclin à la confrontation qu'à la conciliation avec la communauté des entrepreneurs et plus largement avec la société civile. Collor a parfois été courageux, si ce n'est héroïque, dans la mise en œuvre des réformes orientées vers le marché et dans le combat livré contre l'inflation par des mesures monétaires et fiscales. Toutefois, cet héroïsme fut en fin de compte lésé par son autosuffisance et son arrogance. Au cours de cette période il montra une grande difficulté, sinon de la répugnance, à écouter et à dialoguer avec la société. En conséquence, son gouvernement commença à être confronté à de sérieux problèmes de légitimité et perdit l'appui d'une partie de la société civile<sup>1</sup>. Entre Zélia Cardoso de Mello démissionnaire, qui égalait Collor en bravoure et en arrogance, et le choix de Marçílio Marques Moreira, plus discret, comme ministre de

1. J'utilise le terme de « légitimité » dans le sens webérien, ce qui n'a rien à voir avec la légalité. Un gouvernement est légitime s'il est appuyé par la société civile. Celle-ci est ici considérée comme la population organisée, pondérée selon le pouvoir et les groupes qui la composent. Ensemble, la société civile et l'État forment un pays ou un État-nation.

l'Économie en avril 1991, Collor entama une deuxième phase de son gouvernement dont l'objectif initial était de récupérer l'appui de la société civile, en particulier des entrepreneurs. Pourtant en mai-juin 1992, le gouvernement était à nouveau plongé dans une crise politique profonde, accusé de corruption. Cette crise déboucha finalement sur la chute du président en septembre 1992, remplacé par le vice-président Itamar Franco. Dans ce chapitre, je présente un tableau des meilleurs et des pires moments politiques du gouvernement Collor.

Le gouvernement a débuté avec un vote de confiance de la part de la société civile. Malgré les mesures draconiennes du plan Collor, il reçut au début un appui très large. Cependant son échec, que j'analyse dans le chapitre 13, allié aux accusations croissantes de corruption ont entraîné le gouvernement dans sa première crise.

En avril 1991, un changement significatif commença. Zélia Cardoso fut remplacée par Marcílio Marques Moreira au ministère de l'Économie. Début 1992, un changement ministériel complet avec la nomination de quelques intellectuels connus et respectés eut lieu. Ainsi, le gouvernement qui était entré dans une crise de légitimité profonde retrouva partiellement l'appui de la société civile. Ce changement positif fut souligné par une stabilisation du taux d'inflation autour de 20 % par mois au cours du premier semestre 1992, alors qu'en 1991 il s'accélérait. C'était considéré comme une victoire gouvernementale.

Toutefois, en mai 1992, une nouvelle crise politique très grave éclata avec les dénonciations de corruption du gouvernement du frère du président, Pedro Collor de Mello. Le poids des accusations, qui se sont rapidement multipliées, est retombé sur le président qui perdit alors l'appui récemment retrouvé. En septembre de cette même année le Congrès retira temporairement le pouvoir à Collor qui, en décembre, évita sa destitution formelle en renonçant à ses fonctions quelques heures avant que le Sénat ne prononce la destitution définitive du président.

## Temps héroïques et crise de légitimité

Au Brésil, il est possible d'être élu sans l'appui de la communauté des entrepreneurs, mais il n'est pas possible de gouverner sans leur appui. C'est le cas dans tous les pays capitalistes, mais tout particulièrement au Brésil où il existe une démocratie duale et limitée : dans une élection c'est la vaste majorité des défavorisés qui choisit le président mais, le lendemain, c'est seulement une infime fraction de la société civile par rapport à la centaine de millions d'électeurs qui réussit à influencer le gouvernement.

La communauté des entrepreneurs est la principale composante, la plus puissante et la plus influente de cette petite société civile, dont font partie les entrepreneurs, la presse, les scientifiques, les célébrités, les dirigeants des

travailleurs qui sont organisés et reliés de différentes manières. Un président peut être élu en dépit de ce groupe, comme ce fut le cas de Collor et comme cela aurait été le cas si Lula – le candidat du Parti des travailleurs – avait été élu président en 1989, mais aucun président ne peut gouverner sans son appui.

Étant donné que cette société est duale et qu'il est possible d'être élu sans l'appui de la communauté des entrepreneurs, il peut être tentant de gouverner sans elle en s'appuyant sur la masse des électeurs. Le président Collor a pour l'essentiel succombé à cette tentation durant la première année de son gouvernement. Outre l'échec de sa politique anti-inflationniste, c'est la principale cause de la profonde crise politique de son gouvernement, en fait une crise de légitimité (c'est-à-dire une perte de l'appui de la société civile) semblable à ce qui s'était passé au cours des trois dernières années du gouvernement Figueiredo et des deux dernières années du gouvernement Sarney. La différence avec ces deux autres crises de légitimité est que celles-ci ont eu lieu quand ces gouvernements avaient perdu l'appui de la société civile malgré leurs efforts pour le conserver, alors que le gouvernement Collor fit peu d'efforts durant la première année pour obtenir cet appui. Le gouvernement Collor tenta de gouverner presque délibérément sans la société civile, ignorant apparemment que si la popularité provient de l'électorat, la légitimité au sens politique et non juridique du terme trouve son origine dans la société civile et, en particulier, dans la communauté des entrepreneurs. En se comportant de la sorte, le gouvernement s'engageait dans un conflit épuisant et dangereux qui lorsque les accusations de corruption impliquèrent directement Collor, se termina à la fin de 1992 par le processus de destitution.

Bien que les membres de la société civile, en particulier la communauté des entrepreneurs, se plaignent toujours de leur manque de pouvoir, celui-ci est immense. Lorsqu'ils ne sont pas conviés à participer au gouvernement, ils répondent par des paroles et des actes. Les paroles exercent un pouvoir énorme en matière d'hégémonie idéologique dans l'arène sociale car, par elles, la société civile est en état de façonner l'opinion publique. Les actes constituent les décisions quotidiennes en matière de prix et d'investissements : les prix augmentent et les investissements diminuent quand les entrepreneurs se sentent menacés.

Les sociétés capitalistes sont démocratiques parce que leurs valeurs démocratiques comme les valeurs libérales et individualistes constituent une parcelle de leur fondement idéologique et parce que le régime démocratique est le seul compatible avec la participation effective de la société civile en politique. Bien que le milieu des affaires, les intellectuels et la société civile en général représentent une minorité dans la société, ils constituent un grand nombre de personnes exigeant une participation politique et des règles – les procédures démocratiques – pour accéder au pouvoir politique.

Il est clair qu'un gouvernant qui espère être un homme d'État ne peut pas simplement s'incliner devant la société car, de la sorte, il ne pourrait pas gouverner. La relation des gouvernants avec les puissants, aussi bien au niveau

intérieur qu'au niveau international, est toujours conflictuelle. Il n'y a que deux alternatives : soit la soumission, soit la confrontation. Un espace intermédiaire entre ces deux extrêmes doit être trouvé. Un compromis non pas de moyen terme, mais constitué d'une stratégie dans laquelle les avancées et les reculs, les convictions et les accords s'associent.

## La deuxième phase : une tentative d'entente

Autosuffisant, presque arrogant lors de la première phase de mars 1990 à avril 1991, le gouvernement Collor écoutait peu la société et lui parlait encore moins. Le choix de Marçílio Marques Moreira pour le ministère de l'Économie représenta une tentative de changement. Entouré d'une équipe d'économistes et de bureaucrates respectés, le nouveau ministre était conciliant. Il semblait bien s'associer avec un président plus jeune et plus agressif. Avec le départ de Zélia Cardoso de Mello, la phase héroïque du gouvernement Collor était terminée. Avec Marçílio Marques Moreira la phase de l'accommodation commençait. Au cours de la phase héroïque, le gouvernement perdit sa légitimité politique à la suite de l'échec de ses tentatives de stabilisation économique et de sa confrontation avec la société et les créanciers étrangers<sup>2</sup>. En compensation, des réformes structurelles courageuses – l'ajustement fiscal, la libéralisation commerciale et la privatisation – furent mises en chantier. Dans la phase d'accommodation, les réformes furent poursuivies, mais aucun plan de stabilisation véritable ne fut adopté, en dépit d'une inflation toujours très élevée<sup>3</sup>.

Au second semestre de 1991, devant la crise de légitimité provoquée par les frictions profondes entre le président Collor et la société civile, les partis politiques brésiliens ont commencé un débat sur une possible « entente nationale », c'est-à-dire un vaste accord politique. L'objectif pour le président était d'obtenir un appui pour ses propositions d'amendement de la Constitution. En fait, la finalité de cette entente nationale ne pouvait être que de rétablir la crédibilité du gouvernement. Le sénateur Fernando Henrique Cardoso l'avait bien compris lorsque dans un discours au Sénat il proposa formellement l'accord politique (Cardoso, 1991). Le pays traversait une crise politique grave qui, étant donnée la perte de légitimité du gouvernement, était une crise classique de capacité de gouverner. Une entente nationale avait un sens seulement si elle avait pour résultat de renouveler la crédibilité du gouvernement, lui donnant la possibilité de gouverner.

2. J'ai analysé cette phase du gouvernement Collor dans Bresser-Pereira (1991a) où sont réunis des articles de journaux qui analysaient les incompréhensions de la politique courageuse de stabilisation et la crise politique.

3. Marçílio Marques Moreira adopta un plan conventionnel ou orthodoxe pour lutter contre l'inflation brésilienne. Le plan reçut l'approbation formelle du FMI mais l'analyse dans le chapitre 14 montre qu'il échoua.

Les tentatives initiales de stabilisation échouèrent. Le gouvernement Collor attribua cet échec au caractère populiste de la Constitution de 1988 et proposa une série d'amendements constitutionnels, connus sous le nom de grands amendements (*emendão*). La réforme était nécessaire, bien que, comme nous le verrons dans les chapitres 13 et 14, l'échec des tentatives de stabilisation ne pouvait pas être attribué à ce facteur. La Constitution de 1988 était la dernière manifestation des idées du développement national-volontariste et de la bureaucratie étatiste qui avaient dominé la coalition politique, celle qui avait conduit la transition démocratique au Brésil entre le milieu des années 1970 et 1984. Bien que le résultat final ait été un compromis démocratique entre les partisans de la vieille stratégie étatiste, appuyée aussi bien par la gauche que par la droite traditionnelle, et les libéraux qui commençaient alors à se renforcer, le texte était marqué par un nationalisme et un étatisme bureaucratique. En outre, la Constitution décentralisait les recettes fiscales aux niveaux des États et des municipalités sans transférer les responsabilités. La régression bureaucratique de la nouvelle Constitution rendit l'Administration publique extrêmement rigide. Les administrations des organes indirects perdirent l'autonomie que la réforme administrative de 1967 leur avait accordée. Les entreprises étatiques, les fondations et les universités étaient ainsi traitées comme des départements gouvernementaux. La Constitution assura à la bureaucratie des privilèges additionnels, en particulier des droits en matière de retraite incompatibles avec un budget équilibré<sup>4</sup>.

Le gouvernement Collor reconnaissait que la Constitution de 1988 était devenue un obstacle pour surmonter la crise fiscale de l'État. Cependant, la cause essentielle de la crise politique qui affligeait alors le pays ne se trouvait pas dans la Constitution. Son arrière-plan était le vide politique depuis l'échec du pacte démocratique-populiste de 1977 qui, lui, déboucha sur la transition démocratique<sup>5</sup>. Sa cause plus générale se trouvait à la fois dans la crise économique centrée sur des taux d'inflation élevés et persistants et dans la crise de l'État que j'ai analysées dans la première partie de ce livre. D'un côté, ses causes étaient l'échec de la stratégie de stabilisation du gouvernement Collor et, de l'autre, la difficulté du gouvernement à dialoguer avec la société civile et la vague d'accusations de corruption contre le gouvernement.

L'accord politique proposait de réformer le gouvernement, de le délivrer de la corruption et de le rendre capable de venir à bout de la crise fiscale, de stabiliser les prix et de renouer avec le développement. Dans la nouvelle configuration, le président préserverait ses pouvoirs tout en les partageant avec les secteurs de la société participant à l'accord politique. L'idée semblait avoir été acceptée par le président Collor qui, au début de 1992, modifia

4. J'ai analysé cette régression bureaucratique dans Bresser-Pereira (1996). Voir aussi MARE (1995).

5. Ce pacte politique est analysé dans le chapitre 18.

complètement son cabinet. La quasi-arrogance de son gouvernement lors de la première année fut remplacée par une attitude plus modeste et plus ouverte à la négociation. La croyance de Collor que toutes les décisions devaient se fonder sur son propre jugement et son courage fut remplacée par une plus grande volonté d'écouter. Au lieu de gouverner avec la petite équipe qui l'avait aidé à se faire élire, il souhaite inclure des politiciens compétents dans son cabinet. Les membres clairement corrompus ou incompetents de son « cercle intime » furent mis de côté. Le président commença à réclamer avec insistance l'accord national tout en réaffirmant sa croyance en un cours « social-libéral » pour le Brésil<sup>6</sup>.

On pourrait dire que le président décida de changer parce qu'il n'avait pas le choix. Le fait est qu'il se montra capable d'apprendre et de changer. On pourrait aussi dire que les négociations étaient réservées au Congrès. Elles n'avaient pas encore été élargies au reste de la société, en particulier aux dirigeants des entrepreneurs et des travailleurs, mais il n'aurait pas été difficile de le faire. L'appel de Collor pour une nouvelle entente, exprimée dans une série d'articles de journaux, était en général assez mal accueilli. L'échec de ses tentatives radicales pour contrôler l'inflation était très présent dans l'esprit des gens. Les intellectuels de la gauche modérée restaient méfiants.

### Collor, un néolibéral ?

Collor adopta un programme courageux de réformes économiques orientées vers la libéralisation commerciale et la privatisation. Selon l'opinion de la majorité des intellectuels de gauche, ces réformes assimilaient le gouvernement Collor à la droite néolibérale. C'est une vision erronée et fautive que d'assimiler, comme le fait la gauche populiste en Amérique latine, le néolibéralisme au conservatisme et aux réformes orientées vers le marché. Le néolibéralisme est un phénomène beaucoup plus spécifique. C'est l'idéologie de la nouvelle droite, du néoconservatisme. C'est une forme radicale d'individualisme et de libéralisme économique qui s'oppose à toute intervention économique et sociale de l'État. Le néolibéralisme est le vieux libéralisme économique actualisé par les analyses de l'école autrichienne (Hayek), de la microéconomie monétariste et néoclassique (Friedman et Lucas respectivement) et de l'école des choix rationnels (Buchanan et Olson). Sous certains aspects, c'est une critique brillante sur les distorsions économiques entraînées par l'intervention de l'État et sur les comportements des agents

6. Collor emprunta le concept de libéralisme social à un éminent penseur politique brésilien, José Guilherme Merquior, dont la principale source fut probablement Norberto Bobbio qui avait discuté ce concept contradictoire dans ses ouvrages. L'idée fut initialement proposée en Italie au début du xx<sup>e</sup> siècle. Voir Bobbio (1990).

économiques et politiques qui soumettent les politiques publiques à leurs intérêts particuliers. Mais sa proposition de retirer l'État des problèmes économiques et sociaux est totalement irréaliste. Le néolibéralisme c'est ce que Margareth Thatcher a essayé d'instaurer sans succès pendant onze ans en Grande-Bretagne. C'est encore ce que Ronald Reagan prêcha sans l'appliquer, car il est impossible de réduire l'État au minimum et de laisser au marché la coordination exclusive de l'économie. L'expérience prétendument néolibérale de Reagan, en réalité conservatrice, fut en fin de compte marquée par un curieux mélange de politiques populistes et de concentration du revenu qui entraînèrent l'économie américaine à la crise fiscale et aggravèrent sérieusement les problèmes sociaux du pays<sup>7</sup>.

Le néolibéralisme est profondément pessimiste et individualiste en matière de possibilités de coopération sociale et d'action collective. Selon cette perspective, les politiques technologiques et industrielles n'ont aucun sens, et même les politiques macroéconomiques de court terme sont théoriquement condamnées, alors que le marché est parfaitement autorégulateur en accord avec les anticipations des agents économiques. En outre, le véritable néolibéral condamne la politique sociale parce que l'aide apportée aux pauvres décourage le travail ainsi que l'initiative individuelle. Comme l'a montré Hirschman (1991), cette nouvelle droite est fondée sur le « principe de l'effet pervers » déjà présent dans la philosophie sociale du XVIII<sup>e</sup> siècle d'Edmund Burke. Ce principe considère que la tentative d'améliorer la distribution du revenu et d'atteindre une plus grande égalité sociale est perverse dans la mesure où les effets réels sont opposés à leurs objectifs. Peu importe que l'histoire des nouvelles démocraties sociales européennes réfute cette proposition. Le principe de l'effet pervers est un argument idéologique puissant contre les actions de l'État dans le domaine économique et social. En outre, c'est l'explication standard pour tous les échecs de ces actions.

Selon ce concept du néolibéralisme, Collor n'était clairement pas un néolibéral. La majorité des politiciens latino-américains ne le sont pas d'ailleurs. Il existe beaucoup de politiciens conservateurs en Amérique latine, mais très peu de néolibéraux. Le fait qu'un dirigeant politique adopte des politiques d'ajustement fiscal et des réformes orientées vers le marché ne signifie pas qu'il soit un néolibéral. À la fin de la crise des années 1980, de nombreux gouvernements latino-américains ont été obligés d'adopter des politiques appelées néolibérales alors qu'en réalité elles n'étaient que des politiques orthodoxes inévitables dans la mesure où l'État entrait dans une grave crise fiscale : le Trésor se vidait, les réserves internationales s'épuisaient et la crise du

7. Sur la nouvelle droite néolibérale, voir Bosanquet (1983), Levitas (1986), Barry (1987) et Dunleavy et O'Leary (1987).

change se déclenchait<sup>8</sup>. Collor n'avait aucune autre solution que l'ajustement fiscal et les réformes orientées vers le marché. La politique industrielle et technologique que son gouvernement essaya de mettre en œuvre n'était pas néolibérale. Attribuer au marché un rôle clé dans la coordination de l'économie n'est pas du néolibéralisme, c'est seulement faire preuve de bon sens face à une croissance exagérée de l'État. Quand ce dernier est confronté à une crise fiscale grave, la discipline fiscale et la privatisation des entreprises étatiques deviennent nécessaires. Avec la privatisation, l'État peut obtenir des ressources dont il a besoin pour réduire son endettement au lieu d'investir encore plus dans des activités productives que le secteur privé peut mener de manière plus efficace. Il est clair que le commerce extérieur brésilien aurait dû être libéralisé bien auparavant quand, au début des années 1960, la stratégie de substitution des importations fut épuisée. Collor fut appelé néolibéral en raison d'une interprétation très large du terme que la gauche en Amérique latine utilise sans percevoir qu'elle assimile ainsi des politiques rationnelles et nécessaires avec la droite et qu'elle se contente seulement du vieux populisme.

Au Brésil, on rencontre différentes expressions du libéralisme dans la classe des entrepreneurs, mais le néolibéralisme proprement dit n'a été adopté par aucun secteur pertinent de la société. Être conservateur au Brésil ne signifie pas être contre l'intervention de l'État, sauf pour des effets rhétoriques. La coalition autoritaire capitaliste-bourgeoise qui a gouverné le pays entre 1964 et 1984 était aussi conservatrice qu'interventionniste. À la fin des années 1980, la rhétorique néolibérale est entrée dans le discours des politiciens conservateurs brésiliens, mais jamais aucune politique de ce genre n'a été mise en œuvre. Même parmi les intellectuels, il est rare de rencontrer de véritables représentants du néolibéralisme.

La critique du manque de correspondance entre les paroles de Collor et ses actions était constante durant son gouvernement. Le 2 février 1992, le président essaya de répondre à ses critiques par un article, suivi de beaucoup d'autres, dans la *Folha de São Paulo*. Ses discours et ses entretiens montraient une pensée moderne, démocratique et tournée vers les aspects sociaux. Cette pensée contenait des éléments conservateurs mais ne pouvait en aucun cas être confondue avec une analyse néolibérale. L'inspiration idéologique de Collor était José Guilherme Merquior qui ne fut pas un néolibéral mais un intellectuel distingué, libéral de droite mais proche de la social-démocratie.

8. Aux alentours de 1990, Perez au Venezuela, Fujimori au Pérou et Menem en Argentine étaient dans la même situation que Collor. Le même contexte eut lieu en Inde en 1991. En effet, après de nombreuses années de politiques interventionnistes, l'État indien était affaibli et le gouvernement fut obligé de s'orienter vers des politiques d'ajustement fiscal et de réformes en faveur du marché. Mais le gouvernement indien n'est pas pour autant devenu « néolibéral ». Analysant le cas de l'Inde, *The Economist* (27-05-1996, p. 21) remarque que peu importe quel parti politique allait gagner les élections de 1996 : « Le consensus libéral se poursuivra parce qu'il est fondé sur la nécessité économique, plus que sur l'idéologie. L'État est affaibli [... En 1991] les réserves internationales de l'Inde avaient pratiquement disparu : le déficit public explosait ; l'inflation augmentait ; le pays était sur le point de décréter un moratoire. »

Les articles et discours de Collor avaient pour objectif le développement national. Selon lui les entrepreneurs, opérant librement sur les marchés, sont les principaux agents du développement. La concurrence est un facteur fondamental dans l'allocation efficace des ressources. Néanmoins, le marché n'est pas le mécanisme parfait de coordination économique comme le prétendent les modèles économiques libéraux. Selon Collor, les défaillances du marché devaient être compensées par l'action de l'État, non seulement dans le domaine social et de l'environnement – domaine de la répartition – mais aussi dans le domaine productif, à savoir le développement technologique et les politiques agro-industrielles.

En tant que président, Collor n'a pas cessé de combattre l'inflation. Dans ce domaine, son gouvernement était très différent du précédent. Le gouvernement Collor n'était pas populiste. Le président était prêt à se confronter à n'importe quelle difficulté politique pour combattre l'inflation. Sans hésiter Collor accepta l'impopularité afin d'atteindre son objectif de stabilisation économique. Durant les trois années de son gouvernement, il apporta son appui total à ses ministres chargés de l'économie, aussi bien à Zélia Cardoso de Mello qu'à Marcílio Marques Moreira. Un ajustement fiscal a été réalisé, bien que de manière incomplète. Il obtint des excédents budgétaires répétés et la réduction aussi bien du déficit public que de la dette publique intérieure. Si l'inflation ne fut pas contrôlée, ce n'était pas par manque de force et de détermination de la part du président, mais à cause de l'inefficience ou de l'incompétence des programmes de stabilisation qui n'ont pas réussi à prendre en considération le caractère particulier de l'inflation inertielle qui prévalait alors dans le pays.

Si les paroles de Collor étaient positives, elles étaient contredites par ses actes. Il choisit des ministres et des conseillers corrompus au cours de la première phase de son gouvernement, attaqua sans discrimination les entrepreneurs et les médias et se montrait incapable d'écouter. Cependant, le changement ministériel de 1992 ouvrit de nouvelles perspectives pour son gouvernement. Les enquêtes d'opinion indiquaient alors une récupération modérée de sa popularité. Mais le scandale politique en mai 1992 qui impliquait le président dans de graves accusations de corruption entraîna immédiatement une perte de popularité<sup>9</sup>. Une enquête effectuée en juin de la même année montre cette chute : 65 % des personnes interrogées avaient une opinion mauvaise ou très

9. La popularité du président Collor mesurée au niveau national par la *Datafolha* chuta sensiblement. En avril 1990, après un mois de présidence, 67 % de la population considéraient le gouvernement comme bon ou très bon. Ce niveau chuta à 16 % après un an et à 10 % après deux ans. En avril 1992, après le changement ministériel, la proportion de la population qui avait une bonne ou une très bonne opinion du gouvernement Collor passa à 12 %. Deux mois plus tard, après la nouvelle crise politique, ce taux restait à 12 %, mais la partie de la population qui avait une mauvaise ou très mauvaise opinion du gouvernement atteignit le niveau record de 65 %. Cette opinion avait rassemblé 42 % de la population après un an et 58 % après deux ans de gouvernement (*Folha de São Paulo*, 25-06-1992).

mauvaise du gouvernement Collor, 65 % croyaient que Collor était impliqué dans la corruption et 32 % pensaient qu'il devait démissionner (*Folha de São Paulo*, 25-06-1992). En septembre, le vote de mise en accusation réalisé à la Chambre des députés fut presque unanime (seulement 61 des 505 députés votèrent en faveur de Collor ou étaient absents). À cette occasion, les enquêtes montraient que près de 90 % de la population avaient une opinion mauvaise ou très mauvaise du gouvernement Collor.

### « L'unique solution possible »

Selon l'observation de Philippe Faucher lors d'une conférence en avril 1992, « la politique économique brésilienne actuelle est, à la fois, l'unique et la pire des solutions »<sup>10</sup>. C'était la seule parce que la société s'est montrée incapable d'en trouver une autre et la pire parce qu'elle détruisait, avec un taux d'intérêt réel moyen en 1992 de 30 %, la capacité productive du Brésil sans contrôler l'inflation. La crise économique brésilienne se définissait alors par la stagnation et par des taux d'inflation élevés ; la crise politique était délimitée par le manque d'une coalition capable d'établir des objectifs nationaux et de donner un soutien politique au gouvernement. La conséquence de ce genre de crise est la paralysie du gouvernement et de la société elle-même.

Dans une telle situation, il est compréhensible que la politique économique de Marçílio Marques Moreira au cours de la deuxième phase du gouvernement Collor ait été la « seule possible ». En fait, c'était une non-politique, un « Plan néant » comme Lara Resende l'a suggéré. Il s'agissait d'une stabilisation conventionnelle, résultat à la fois de l'échec des gels des prix antérieurs et de la crainte de nouvelles tentatives pour neutraliser l'inflation inertielle élevée. C'était une non-politique parce qu'elle se définissait elle-même comme une politique de laisser-aller. Elle espérait que les problèmes seraient résolus automatiquement par le marché, reconnaissant l'incapacité du gouvernement de définir et d'implanter un quelconque programme. En fait, quand l'État est confronté à une crise de dimension comme celle du début des années 1990 et qu'il n'existe pas de coalition politique plus large ni d'objectif national défini et que la « seule politique possible » est celle du laisser-aller, la solution trouvée par tous – la solution générale – est de transférer les coûts de la crise à l'État. Ce dernier est considéré comme étant distinct de la société. Chaque groupe, chaque secteur économique et chaque région du pays découvrent que la solution générale est en fait très spéciale : il s'agit d'extraire les coûts de l'État, de lui faire payer la note que la société est incapable de payer et donc de perpétuer l'inflation en même temps que la société rejette les réformes structurelles nécessaires. Cette situation perverse perdurera jusqu'au

10. Je remercie Philippe Faucher pour sa collaboration à cette section.

moment où la crise deviendra insupportable et qu'il sera alors possible de définir un nouveau pacte politique et social afin de rendre viable une action combinée du gouvernement et de la société contre l'inflation et en faveur de réformes structurelles.

### Le « fond du puits »

En raison de l'échec de la stabilisation de l'économie, l'espoir était qu'en fin de compte le chaos se matérialise par le remplacement de l'hyperinflation indexée par l'hyperinflation ouverte. En Argentine, ce fut le chaos économique associé à l'hyperinflation qui a entraîné le choc libéral et qui a ensuite rendu possible la réforme de la politique économique par le plan Cavallo. L'économie du pays était épuisée, les Argentins étaient épuisés quand, enfin, une solution héroïque fut trouvée à l'inflation élevée. À la fin du gouvernement Collor, le Brésil n'était pas encore arrivé à ce stade d'épuisement. L'économie brésilienne est plus puissante, plus diversifiée et plus résistante que l'économie argentine. Mais l'économie brésilienne avait atteint ce que nous appelons le « fond du puits ».

Le « fond du puits » correspond au point où il n'est plus possible, même du point de vue le moins rationnel, de continuer à essayer de traverser la crise par la débrouillardise. Le fond du puits n'est pas le chaos économique et social. Ce n'est pas non plus l'appauvrissement extrême. Le Brésil n'a pas besoin de devenir un Bangladesh, tout comme les États-Unis – qui sont eux aussi confrontés à de graves problèmes de désajustements macroéconomiques – n'ont pas besoin de devenir un Brésil pour atteindre le fond du puits et commencer à se réformer et à s'ajuster. Bien avant cela, les populations du Brésil et des États-Unis comprendront que l'ajustement ne peut plus être retardé et que les « coûts nets de l'ajustement » (les coûts de l'ajustement moins les coûts liés au refus de s'ajuster et de se réformer) sont devenus négatifs. Même pour les personnes ayant une préférence très marquée pour le court terme, il sera moins coûteux de procéder à l'ajustement que de le retarder<sup>11</sup>.

Littéralement, le fond du puits représente la limite de la crise, quand elle ne peut plus s'approfondir. Il y a un moment où les coûts de l'ajustement et de la mise en place des réformes sont égaux ou inférieurs aux coûts liés au non-ajustement ou aux tentatives de traverser la crise par la débrouillardise. Même si il y a une préférence absolue pour la consommation présente, même si le taux d'actualisation adopté est très élevé, il est plus rentable de procéder immédiatement à l'ajustement. Lorsque le fond du puits est atteint, il est irrationnel de retarder l'ajustement.

11. Sur les coûts nets de l'ajustement et des réformes, voir Abud (1992), Bresser-Pereira (1993b) et Bresser-Pereira et Abud (1994).

L'ajustement économique et les réformes peuvent être anticipés et décidés lorsque le fond du puits est atteint ou bien seulement après que ce point ait été atteint. Le Brésil a probablement atteint ce point en 1990 quand les réformes ont sérieusement commencé à être mises en œuvre. Mais l'ajustement fiscal restait insuffisant. L'Argentine a atteint le fond du puits avant 1990-1991, mais c'est seulement à ce moment que l'ajustement et les réformes ont été effectivement mis en place. Le Chili et le Mexique furent les premiers pays à promouvoir l'ajustement et les réformes structurelles, mais le Mexique n'a pas réussi à les achever. Le Chili a anticipé les coûts de l'ajustement et, par conséquent, il a surmonté la crise plus tôt. L'Argentine se trouve à l'autre extrême. Elle a décidé de mettre en œuvre les réformes et l'ajustement quand les coûts de l'ajustement étaient devenus beaucoup plus faibles que les coûts du non-ajustement. De fait, les Argentins ont mis trop de temps pour s'en apercevoir, c'est pourquoi l'ajustement a eu lieu si tardivement. En 1990, le Brésil s'est probablement trouvé au point où les deux courbes de coûts se croisent. Rechigner à effectuer l'ajustement et les réformes n'a alors aucun sens. Mais les groupes minoritaires qui profitent de la crise peuvent s'opposer aux réformes et à l'ajustement. Leur stratégie peut l'emporter car le pays n'est pas encore plongé dans un chaos complet.

En 1994, lorsque la stabilisation a finalement été accomplie au Brésil, il était clair que l'économie ne pouvait plus croître, même de manière minimale, sans s'ajuster et se stabiliser. Certains indicateurs montraient que la poursuite d'une politique populiste impliquait des coûts à court terme supérieurs aux bénéfices liés à l'ajournement des réformes. Depuis 1990, le pays était presque continuellement en récession dans la mesure où les récupérations étaient de courte durée. Des épisodes populistes classiques comme le premier plan de stabilisation de Delfim Netto en 1979 et le plan Cruzado en 1986 qui avaient apporté un brin de paradis durant quelques mois ne pouvaient plus se produire. Les tentatives pour échapper à la récession par la politique fiscale étaient très faibles et de courte durée. Il n'était plus possible d'élever le revenu par une augmentation de la consommation, comme cela avait été le cas en d'autres occasions, car les agents économiques (investisseurs et consommateurs) savaient que l'inflation restait incontrôlée et que le gouvernement n'aurait pas d'autre choix que d'essayer un nouveau plan de stabilisation.

Ainsi, le Brésil avait atteint le fond du puits. Les tentatives courageuses de stabilisation effectuées par le gouvernement Collor l'ont montré. Elles n'ont pas échoué par manque d'appui politique, mais parce que les plans de stabilisation étaient inefficaces ou incompétents (voir les chapitres 13 et 14). Ce n'est qu'en 1994 que la stabilisation est devenue possible. C'était durant le gouvernement Itamar Franco, quand Fernando Henrique Cardoso s'entoura d'une équipe d'économistes compétents. Dix ans plus tôt, ils avaient participé au développement de la théorie de l'inflation inertielle (voir chapitre 15).

## La contradiction de la citoyenneté

Dans cet ouvrage, j'analyse la société brésilienne depuis 1979, moment où éclata la grande crise économique au Brésil et en Amérique latine, jusqu'à nos jours. Cette crise, que je définis comme une crise de l'État, peut aussi être vue comme une crise de la modernisation. À partir de 1930, le Brésil et le reste de l'Amérique latine adoptèrent une stratégie de développement capitaliste, nationale-volontariste. Pendant plusieurs décennies, cette stratégie de modernisation a été une réussite. Mais au milieu des années 1960 elle comportait des problèmes croissants. Aussi bien les régimes militaires bureaucratiques-capitalistes qui prirent alors le pouvoir que l'endettement extérieur des années 1970 ont constitué des moyens artificiels pour prolonger une stratégie nationale-volontariste de développement déjà épuisée. La conséquence est bien connue : le processus de modernisation s'effondra, suivi de la stagnation économique et de la rapide détérioration des conditions sociales.

Depuis cette époque, le Brésil et l'Amérique latine s'efforcent de surmonter cette crise. Beaucoup d'analystes s'accordent pour considérer que cela ne sera possible que si la région réussit à définir un nouveau pacte politique, tourné vers le développement, afin d'assurer une légitimité aux élites politiques. Dans ce chapitre, je discute ce problème en commençant par une interrogation que, me semble-t-il, les latino-américanistes ne se sont jamais posée : pourquoi les Latino-Américains, et en particulier les Brésiliens, insistent-ils tant sur le besoin d'un pacte politique, alors que dans les pays développés un tel pacte est rarement évoqué ? Pour répondre à cette question, j'invoque le problème de l'extrême hétérogénéité des sociétés latino-américaines et brésilienne. Alors qu'un contrat social préconisé par Hobbes est suffisant pour des sociétés relativement homogènes, comme les sociétés développées, des sociétés duales et sous-développées ont besoin d'une coalition de classes qui soit tournée vers le développement.

Comme nous le verrons dans la dernière partie de ce livre, le Brésil est champion en tentatives échouées de stabilisation. Des réformes économiques en faveur du marché ont eu lieu, mais de manière incertaine et contradictoire. Pourquoi a-t-il été si difficile de stabiliser l'économie et de la réformer ?

Nous avons vu que les obstacles politiques ont joué un rôle important. Il est clair que l'inefficience des plans de stabilisation et l'incompétence des décideurs politiques ont aussi été des causes décisives (voir les chapitres 13 et 14). Dans ce chapitre, j'adopte une perspective plus globale, plus politique. Je discute l'échec relatif de la modernisation. Pourquoi le Brésil n'a-t-il réussi que partiellement à s'ajuster et à adopter des réformes sociales et structurelles ? Que signifie « la modernisation » au Brésil aujourd'hui et quelles sont les raisons politiques qui l'ont rendue incomplète ? Ceci peut-il s'expliquer par l'extrême hétérogénéité de la société brésilienne et par « la contradiction de la citoyenneté » qui en résulte ?

## Le concept de modernité

L'élection de Fernando Henrique Cardoso à la présidence en octobre 1994 sera probablement vue comme un passage important en direction de la modernisation du Brésil, bien que le pays soit encore loin d'avoir atteint la modernité. La modernisation est un terme ouvert et imprécis. Habituellement, elle signifie la transition au capitalisme, mais pas n'importe quel type de capitalisme. La modernité s'assimile avec le capitalisme qui prévaut dans les pays développés. En dépit de leurs problèmes, ils sont un modèle pour les pays en développement. Une société est moderne quand elle alloue les ressources dans la sphère économique de manière raisonnablement efficiente par l'intermédiaire du marché, quand elle est dynamique en termes technologiques, quand dans la sphère sociale l'inégalité est limitée, bien qu'existante, et quand dans le domaine politique la démocratie est consolidée.

L'idée de modernité a une connotation idéologique, mais ne doit pas être confondue avec la droite politique. Être moderne dans un pays où l'inégalité est énorme, ce n'est pas être conservateur et encore moins néolibéral. La distinction reste toujours importante entre un conservateur qui met l'ordre au-dessus de la justice sociale et une personne de gauche ou progressiste qui est disposée à remettre en cause l'ordre au nom de la justice sociale. Pourtant, en période de transformation comme aujourd'hui, la distinction entre archaïque et moderne devient cruciale. En fait, nous avons une matrice à deux entrées et quatre combinaisons : on peut être de droite ou de gauche, archaïque ou moderne. Jaguaribe (1990, p. 4) suggère avec raison que « la gauche moderne est plus proche de la droite moderne que de la gauche archaïque ». En Allemagne, Helmut Schmidt et Oskar Lafontaine sont plus proches d'Helmut Kohl que des anciens dirigeants de l'Allemagne de l'Est. Au Brésil, la gauche sociale-démocrate ou sociale-libérale est plus proche de la droite libérale-démocrate que de la gauche corporatiste.

La modernité signifie la démocratie, la primauté de l'efficacité et une réelle préoccupation pour l'équité sociale. Les conservateurs modérés et

modernes, qui aiment s'appeler démocrates libéraux, acceptent une importante intervention de l'État en matière sociale, mais qui reste limitée dans le domaine économique. Les sociaux-démocrates modernes, que j'assimile à la gauche moderne<sup>1</sup>, se rapprochent chaque fois davantage d'une perspective sociale-libérale<sup>2</sup> et même d'une vision libérale-démocrate. Ils privilégient l'allocation des ressources par le marché, ils stimulent l'individualisme – conçu comme cohérent avec les droits sociaux – et ils considèrent la distinction entre la société civile et l'État essentielle pour la démocratie. Mais, par opposition aux conservateurs et aux libéraux-démocrates, les sociaux-démocrates ainsi que les sociaux-libéraux sont plus engagés en faveur de l'égalitarisme. Leur utopie personnelle est une sorte de socialisme démocratique de marché autogéré dans lequel le troisième secteur des organisations publiques non étatiques serait de plus en plus important. Malgré toutes ses déficiences, le capitalisme peut être la forme la plus efficace pour atteindre cette utopie sans pour autant le confondre avec elle.

Entre 1930 et 1960, la modernité était liée à un certain degré d'intervention de l'État et à l'État-providence. Cependant, comme le développement conduit par l'État est entré en crise et qu'il était de plus en plus désarticulé par le populisme économique et le nationalisme étroit, la modernité a progressivement été assimilée aux réformes en faveur du marché et à la discipline fiscale à partir de 1970.

Toutefois, la modernisation au Brésil n'a acquis un certain poids que lorsqu'une nouvelle coalition de classes, au cours des années 1990, a occupé le centre politique et a réussi à célébrer un pacte politique informel fondé sur une nouvelle interprétation de la crise et sur une nouvelle stratégie pour la surmonter. Cette interprétation correspond à « l'approche de la crise de l'État » et la stratégie correspondante sera sociale-démocrate ou, peut-être plus précisément sociale-libérale, c'est-à-dire une stratégie orientée vers le marché et qui utilise l'État de manière pragmatique pour promouvoir la redistribution du revenu et l'innovation technologique.

Dans les pays développés, un contrat social est suffisant pour légitimer le gouvernement. Ces sociétés sont relativement homogènes de telle sorte que les principes constitutionnels qui expriment le contrat social classique analysé par Hobbes, Locke, Rousseau et Kant suffisent à légitimer le gouvernement et à garantir l'ordre public. La société délègue à l'État le pouvoir de maintenir l'ordre, d'administrer la justice, de protéger les droits de propriété et de faire valoir les contrats, tandis que les citoyens seront protégés contre les abus de l'État (dénigrement des droits individuels) et contre les abus des puissants (dénigrement des droits sociaux).

1. J'ai conscience que beaucoup de personnes qui se définissent comme sociales-démocrates, membres de partis politiques sociaux-démocrates, sont, en fait, des démocrates libéraux.

2. Il est à noter que j'utilise le terme « libéral » dans son sens européen.

Néanmoins dans les pays en développement, et en particulier au Brésil où l'hétérogénéité sociale est si prédominante, le contrat social n'est pas suffisant. Pour être légitime, le gouvernement a besoin d'un pacte politique orienté vers la croissance qui souscrit à une perspective concrète de progrès pour les masses défavorisées.

## Une société hétérogène à l'extrême

Selon Aspásia Camargo,

« la crise brésilienne est, en grande partie, le fruit du fardeau que, jusqu'à présent, nous portons pour notre passé archaïque – encore présent dans la culture politique – et des nécessaires concessions pour garantir l'engagement des vieilles élites en faveur des changements. Le premier de ces fardeaux consiste en ce que nous appelons aujourd'hui notre « dette sociale » qui résulte d'une tradition culturelle esclavagiste calquée sur la dépréciation du travail productif et sur la rigidité hiérarchique des relations sociales. » (1990, p. 51-52.)

La « dette sociale » est une autre manière d'exprimer la prépondérance de l'extrême concentration du revenu.

Il existe un consensus sur le caractère fondamental de la société brésilienne, elle est duale, hétérogène à l'extrême. Abranches insiste sur le fait que

« le dilemme institutionnel brésilien est défini par la nécessité de trouver un système d'institutions capable d'agrèger et de traiter de manière efficace les pressions d'une structure sociale essentiellement hétérogène. » (1990, p. 174.)

En principe, l'État et les partis politiques sont ces institutions. Mais en raison de l'extrême hétérogénéité de la société brésilienne, les partis politiques aussi bien que l'État souffrent du manque de légitimité politique.

Comment former des institutions politiques plus adéquates est un des principaux thèmes discutés au Brésil, mais il n'existe pas de consensus. La réforme politique la plus importante, l'adoption d'un système parlementaire, a été repoussée en avril 1993. Mais les réformes qui restent à l'ordre du jour sont elles aussi importantes. Celles-ci incluent : un système électoral hybride, de style allemand, en partie proportionnel et en partie fondé sur les districts ; la correction de la représentation disproportionnée des États fédérés à la Chambre des députés ; la limitation du nombre de partis politiques et l'organisation d'un nouveau fédéralisme qui restreigne le rôle du gouvernement central dans les dépenses locales.

Tous ces changements institutionnels sont nécessaires et il existe des arguments rationnels forts pour les défendre. Leur motivation la plus profonde est d'augmenter la légitimité de l'élite gouvernante. Ces changements

augmenteront la représentativité des politiciens brésiliens, mais ils ne seront pas décisifs. Ils ne sont pas une panacée car ils ne résoudreont pas le problème de légitimité du gouvernement brésilien, puisque le fondement de ce manque de légitimité n'est pas institutionnel mais social. Il dérive du caractère extrêmement hétérogène de la société brésilienne.

Le Brésil a l'une des concentrations du revenu les plus élevées au monde. En 1991, parmi un échantillon de 56 pays comprenant l'Ouganda, les Philippines et le Guatemala, le Brésil était au sommet en termes de concentration du revenu (World Bank, 1991). Même un pays comme le Pérou, qui avait récemment un revenu plus concentré, a aujourd'hui de meilleures performances. Le rapport entre le premier et le dernier quintile en matière de répartition du revenu, qui est de 6 dans les pays développés et de 7 dans les pays asiatiques, est de 24 au Brésil. Les 50 % des travailleurs les plus pauvres du Brésil gagnaient 12 % du revenu total, tandis que les 10 % les plus riches en recevaient 48 %. En 1990, 50 % des travailleurs avaient un salaire égal à deux salaires minimums, lequel était fixé à 60 dollars des États-Unis par mois. Le salaire mensuel des enseignants du service public dans l'État le plus riche du Brésil, São Paulo, était à peine de 200 dollars.

Les conditions sociales au Brésil se sont lentement améliorées. Selon l'Institut brésilien de géographie et statistique (IBGE) entre 1960 et 1990, l'analphabétisme a baissé de 39 à 20 %, l'espérance de vie a augmenté de 52 à 62 ans, le taux de mortalité infantile a chuté de 118 à 85 ‰. Ces données sont encore très insatisfaisantes. Les pays développés ont un taux d'analphabétisme de 2 %, une espérance de vie d'environ 75 ans et une mortalité infantile proche de 9 ‰.

Ces indicateurs négatifs sont une conséquence à la fois du faible niveau de revenu par habitant et de la concentration du revenu. Jusqu'en 1980, les taux de croissance et de productivité augmentaient. De 1960 à 1980, le revenu par habitant a augmenté de 120 %, soit un taux annuel moyen de 4 %. De 1980 à 1993, ce taux est resté stagnant, en fait il a chuté de 8 %. Il n'a recommencé à croître qu'en 1993. Le niveau de concentration du revenu s'est accentué, exprimant ainsi le caractère pervers ou désarticulé du processus antérieur de modernisation. En 1960, le revenu moyen du dernier décile était 34 fois supérieur au premier, en 1990 il était 60 fois supérieur. Durant cette période, alors que le revenu du neuvième et du dixième décile augmentait respectivement à un taux annuel moyen de 2,9 et 3,1 %, celui du premier et du deuxième décile augmentait de 1,3 et 1,7 % et le revenu des troisième, quatrième et cinquième déciles n'augmentait que de 1,1 % (IBGE ; World Bank, 1991).

Selon Romão (1991), la proportion de pauvres dans la population, environ 40 % en 1960 et 1970, a chuté à 24,4 % en 1980. Pendant la crise économique des années 1980, ce chiffre a augmenté. De plus en plus de familles sont passées sous le seuil de pauvreté, atteignant ainsi en 1988 le niveau de 1970 (39,3 %). La pauvreté était très inégale en termes régionaux. Selon

Rocha (1991) le niveau de pauvreté était d'environ 40 % en 1989 dans les zones métropolitaines du Nord-Est, atteignant 47,2 % à Recife, alors qu'il était de 20,9 % à São Paulo et de 13,5 % à Curitiba. Enfin, selon Lopes J. B. (1993), la pauvreté était plus présente parmi les enfants et les non-Blancs. La pauvreté se caractérise par la faiblesse du revenu, l'accès faible ou inexistant aux services de santé publique, l'habitation dans des bidonvilles (*favelas*), l'analphabétisme, le grand nombre d'enfants par famille (trois ou quatre fois plus que dans les familles non pauvres) et l'absence de livre, de téléphone et d'appareil de télévision<sup>3</sup>.

### La citoyenneté contradictoire

Pourtant cette immense masse de pauvres sont des électeurs dans cette société intrinsèquement duale. Ses membres sont des citoyens. La proportion d'électeurs dans la population a augmenté (tabl. 22). Cela a représenté une révolution politique silencieuse, dont les conséquences n'ont pas encore été complètement analysées. Les pauvres ont reçu le droit de voter mais, pour eux, il est très difficile d'exercer ce droit et de protéger leurs intérêts. Ils sont des citoyens selon la loi mais, subjectivement, la plupart d'entre eux ne le sont pas puisqu'ils n'ont pas conscience de leurs droits politiques. Ils ont peu de capacité d'affirmer ces droits et de participer à la vie politique. Parmi une population de 150 millions de personnes, il existe presque 100 millions d'électeurs, mais seulement la moitié sont des citoyens effectifs. Ce droit à la citoyenneté est une conséquence directe de la démocratie et représente un clair avertissement aux conservateurs. Il montre que le ghetto social est incompatible avec la modernisation. Associé au dualisme extrême de la société brésilienne, le droit de vote est une « contradiction de la citoyenneté », une source d'illégitimité à court terme de tout gouvernement. Il est à l'origine des valeurs autoritaires qui, bien que réprimées, sont encore vivaces.

Le dualisme social extrême crée d'énormes problèmes politiques. Premièrement, il facilite l'exploitation et, donc, la poursuite d'une concentration extrême du revenu. Deuxièmement, il valide le conservatisme traditionnel et l'autoritarisme des élites brésiennes. Troisièmement, il favorise les politiques populistes, en particulier lors des campagnes électorales. Quatrièmement, il prive les élites de la légitimité politique et bloque ainsi un large pacte populaire et démocratique qui faciliterait la capacité de gouverner. Comme Weffort (1992, p. 25) l'a observé, « le dualisme, avant d'être un système qui exclut, est un système de domination ». Mais j'ajouterais que c'est un système

3. Le seuil de pauvreté dans ces études, en termes de revenu mensuel en dollars des États-Unis, varie selon le coût de la vie dans chaque région ou ville.

de domination qui opère de manière chaque fois plus précaire car il devient victime d'une contradiction fondamentale : les dominés sont, ou ont le droit d'être, des citoyens.

22. PROPORTION DE L'ÉLECTORAT DANS LA POPULATION TOTALE AU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE)  
1940-1990

ANNÉE	POURCENTAGE
1940	6,45
1950	22,05
1960	22,18
1970	31,10
1980	49,26
1990	57,03

Sources : IBGE (1990) pour les données de 1940 à 1980 ;  
IBGE (1993) pour 1990.

### Les cercles vicieux

Il était devenu habituel de dire que la cause de la crise brésilienne était politique et que les solutions étaient donc aussi politiques. Cette affirmation est en partie vraie. Elle reflète la contradiction essentielle et permanente à laquelle sont confrontés les politiciens. Ils sont censés appuyer des politiques saines et rationnelles qui résolvent la crise fiscale et mettent en place la réforme de l'État, mais ils sont élus par une masse d'électeurs qui éprouvent de grandes difficultés à s'orienter dans une telle direction. Par conséquent, ils deviennent souvent les otages de groupes particuliers d'entrepreneurs, de bureaucrates et de dirigeants syndicaux qui font du *lobbying* auprès du Congrès. Si les électeurs étaient bien informés, si la culture et l'éducation politique au Brésil étaient semblables à celles des démocraties consolidées, le Congrès, l'exécutif et le pouvoir judiciaire fonctionneraient plus efficacement. Il y aurait moins de place pour le populisme et pour la défense d'intérêts particuliers. La démocratie ne serait pas « déléguée » (O'Donnell, 1991) ou « régulatrice » (Weffort, 1989, 1992).

Tout ceci est évident. Mais l'affirmation que la cause principale de la crise brésilienne est politique est trop générique et ne signifie rien. Par ailleurs, elle nous entraîne dans un cercle vicieux où démocratie et développement économique deviennent incompatibles. En outre, cela traduit une attitude technocratique d'une société qui attend trop de l'État ou d'une croyance autoritaire que seul un prince éclairé peut résoudre les problèmes du Brésil.

En fait, si cette explication politique était vraie, le développement politique et économique aurait été impossible dans toutes les démocraties. Les périodes où le Brésil s'est développé dans le cadre d'un régime démocratique n'auraient

pas existé. Je ne vais pas en discuter ici. Sans l'accumulation primitive du capital et sans la consolidation du système capitaliste, la démocratie reste un régime politique improbable. Mais dès que ces deux événements se sont produits, la démocratie devient viable et constitue de loin le meilleur régime politique. Cette situation apparaît lorsque le taux d'investissement atteint un niveau relativement élevé (bien que toujours insuffisant) et lorsqu'une classe capitaliste importante réussit à s'approprier l'excédent économique par l'intermédiaire des mécanismes du marché, au lieu de recourir à la force (comme le font les classes précapitalistes et mercantilistes). Ainsi la démocratie devient non seulement le régime politique le plus viable, mais aussi le plus commode pour arbitrer la répartition et l'alternance du pouvoir politique. Le Brésil a d'ores et déjà atteint ce niveau<sup>4</sup>.

L'affirmation que la crise brésilienne est essentiellement politique est pourtant une demi-vérité. C'est un cas classique de savoir conventionnel. Quand il y a une crise économique profonde, comme celle qui s'est produite au Brésil, nous devons chercher les nouveaux faits historiques qui lui ont donné naissance. Dans ce livre, j'explique que la cause fondamentale de la crise brésilienne est la crise de l'État. En fait, cette crise fait partie d'un phénomène plus large que nous pourrions appeler le cercle vicieux économique de la crise brésilienne. Outre celui-ci, il existe un cercle vicieux social et politique synthétisé par la contradiction de la citoyenneté. Ensemble, ils fournissent une explication à la crise et des pistes de réformes pour la résoudre.

Le cercle vicieux économique peut être décrit en partant de l'épuisement de la stratégie de substitution des importations et de la persistance de politiques économiques populistes. En conséquence, nous avons la crise de la dette extérieure qui met en lumière la crise fiscale de l'État, laquelle génère une inflation élevée, provoque la réduction du crédit public, entraîne la nécessité de taux d'intérêt élevés et réduit le taux d'investissement, provoque la réduction de la croissance économique et la baisse des prélèvements obligatoires, aggravant ainsi la crise fiscale de l'État. La crise fiscale de l'État s'exprime par la baisse de l'épargne publique, par l'augmentation du déficit public et de la dette publique, de telle sorte que le cercle vicieux économique se referme avec la crise fiscale de l'État qui endosse le caractère d'une crise générale de l'État.

En ce qui concerne le cercle vicieux social et politique, nous trouvons son origine dans la contradiction de la citoyenneté. La société brésilienne est très hétérogène, elle est marquée par un degré élevé de pauvreté et d'analphabétisme. Or, une transformation structurelle donne à tous le droit démocratique

4. J'ai développé ce thème dans le chapitre 2 de Bresser-Pereira (1977). Par ailleurs, cette théorie fut l'une des hypothèses que j'ai utilisées dans Bresser-Pereira (1978) pour prédire la transition du Brésil à la démocratie. Au milieu des années 1970, la bourgeoisie brésilienne ne se sentait plus menacée par le communisme et commença à rompre son alliance avec les militaires. Elle n'avait plus besoin d'un régime autoritaire pour réaliser des profits et pouvait s'approprier l'excédent économique par l'intermédiaire du marché.

de voter. L'extrême hétérogénéité rend le contrat social classique insuffisant et rend indispensable un pacte politique en faveur du développement pour légitimer le gouvernement. De la contradiction de la citoyenneté émerge un manque intrinsèque de légitimité des élites qui détermine la difficulté de célébrer un pacte politique. Cette difficulté approfondit la crise de légitimité du gouvernement et se transforme en crise de capacité de gouverner. Elle paralyse l'État. La crise fiscale de l'État et l'épuisement des stratégies d'intervention aggravent cette crise qui paralyse le gouvernement. C'est la porte ouverte à l'appropriation privée de la chose publique (privatisation de l'État ou recherche de rentes) par des groupements corporatifs de capitalistes, de fonctionnaires, de la classe moyenne en général et des intérêts régionalistes, de telle sorte que le dualisme social et la contradiction de la citoyenneté se renforcent. La concentration du revenu s'accroît, la modernisation est bloquée, le cercle vicieux social est bouclé.

Ces cercles vicieux ne sont pas insurmontables. J'ai discuté le cercle vicieux économique dans la deuxième partie de ce livre, en particulier au chapitre 5 où j'ai analysé la macroéconomie perverse de la crise fiscale. Dans cette troisième partie, j'analyse le cercle vicieux social et politique. De la même manière que le cercle vicieux économique possédait un « maillon faible », l'inflation élevée qui une fois cassée désagrège tout le cercle vicieux, la contradiction de la citoyenneté possède également son maillon faible : la définition d'un pacte politique à court terme et l'éducation à moyen terme.

Je ne suis pas en train de suggérer qu'il soit facile de contrôler l'inflation et de stabiliser l'économie. Mais à la fin des années 1980, quand l'ajustement fiscal et les réformes économiques ont eu lieu, il était clair que l'inflation était devenue essentiellement inertielle. Or le plan Real a été capable de neutraliser l'inertie et de stabiliser l'économie, ouvrant un espace pour surmonter les autres facteurs qui entraînaient l'économie brésilienne à la stagnation. De la même manière, un pacte politique entre capitalistes, bureaucrates et travailleurs ouvrirait la route pour surmonter la contradiction de la citoyenneté. Il n'est pas facile de définir un pacte de cette nature, mais les effets du plan Real le rendent viable. L'élection en 1994 de Fernando Henrique Cardoso a été la manifestation immédiate qu'un nouveau grand pacte politique tourné vers le développement se réinstallait au Brésil. Néanmoins les résistances de la gauche corporatiste et du vieux clientélisme patrimonial continueront à être très fortes, rendant difficile la consolidation de ce pacte politique indispensable.

À moyen terme, il n'y a aucun doute que l'accès à l'éducation pour tous est la solution fondamentale à cette contradiction. L'éducation est essentielle pour le développement économique, la redistribution du revenu et la culture politique. Mais l'éducation est elle-même limitée par l'hétérogénéité sociale. Comme Camargo J. M. (1993) l'a observé, l'échec du Brésil à éduquer ses citoyens est moins lié aux échecs du système éducatif qu'à l'extrême pauvreté. La grande déficience éducative et le taux élevé d'évasion scolaire

peuvent avoir des causes éducatives directes, mais leur principale cause est que les enfants doivent travailler très jeunes. En 1988, 30 % des enfants entre dix et quatorze ans dont la famille avait un revenu par personne de 25 % en dessous du salaire minimum travaillaient. Plus de 50 % de ces enfants travaillaient plus de quarante heures par semaine, participant de manière significative au revenu familial<sup>5</sup>.

## Conclusion

En résumé, au cours des années 1980, le Brésil et l'Amérique latine ont été confrontés à la pire crise économique de leur histoire. Sa cause principale n'était pas l'insuffisance chronique de la demande, mais la crise de l'État, lequel avait joué un rôle primordial pour promouvoir la croissance économique. La crise de l'État a été définie à la fois par la crise fiscale et la crise du mode d'intervention : la stratégie de substitution des importations. Suite à cette crise, l'État était paralysé. Au lieu d'être un outil de développement économique, la substitution des importations était devenue un obstacle au développement.

La stagnation économique qui en découle, définie par la croissance négative du revenu par habitant, a entraîné le blocage du processus de modernisation. Un seul aspect de la modernité a progressé : la démocratisation. Plusieurs pays latino-américains, y compris le Brésil, ont effectué la transition à la démocratie. En revanche, les deux autres éléments d'une société moderne – la croissance économique et la redistribution du revenu – étaient absents. Les nouvelles démocraties souffraient d'une carence fondamentale : le manque de légitimité de leur gouvernement. Au Brésil, cet aspect provient du caractère hétérogène de la société. Dans une société duale comme celle-ci, où 40 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, un contrat social comme celui préconisé par Hobbes n'est pas suffisant pour intégrer la société et assurer la légitimité du gouvernement ; un pacte politique informel tourné vers le développement est également nécessaire.

Entre 1930 et 1960, le Brésil a eu le pacte populiste du développement national-volontariste. De 1964 à 1977, celui-ci a été substitué par un pacte bureaucratique-capitaliste excluant, autoritaire et tourné vers le développement. De 1977 à 1987, un pacte populiste démocratique a prévalu. Depuis l'échec du plan Cruzado, un vide politique frappe le Brésil. Cependant, avec la reprise de la croissance, la consolidation de la démocratie et le retour d'un développement économique soutenu dépendront de la définition d'un nouveau et large pacte politique informel, orienté vers le développement : un pacte

5. Ce problème pourrait être résolu ou évité par un programme social minimum, fondé sur l'idée d'un impôt négatif sur le revenu, comme l'a proposé au Congrès le sénateur Eduardo Matarazzo Suplicy (Suplicy, Cury, 1994). Toutefois, l'efficacité d'une telle proposition est limitée et ne traite pas la crise fiscale de l'État.

de modernisation. Ce pacte, associant les capitalistes, la bureaucratie, les travailleurs ainsi que les multinationales, sera la réponse à la crise de l'État. De la même manière que dans les années 1950 le pacte national-bourgeois correspondait à l'interprétation nationale-volontariste du développement et dans les années 1970 le régime autoritaire bureaucratique-capitaliste correspondait à la stratégie de la dépendance, un pacte « modernisateur » correspondra à l'interprétation de la crise de l'État.

De nouveaux pactes et de nouvelles interprétations se font jour après des crises : la crise de la Seconde Guerre mondiale entraîna l'interprétation nationale-bourgeoise et celle des années 1960 l'interprétation de la nouvelle dépendance. La crise des années 1980 et 1990 est en train d'être surmontée et, à mesure que cela se réalise, elle produira sa propre interprétation de la crise, sa propre stratégie de développement et son pacte politique correspondant <sup>6</sup>.

6. Je reviendrai sur l'émergence d'un nouveau pacte politique tourné vers le développement au chapitre 18.

## IV

### LES RÉFORMES

La crise de l'État a imposé sa réforme. Dans un premier temps, au cours des années 1980, l'idée dominante dans les pays développés et particulièrement à Washington était qu'il fallait procéder dans les pays très endettés à l'ajustement fiscal et rééquilibrer la balance des paiements. Quand les menaces pesant sur le système financier international disparurent, l'attention se porta alors sur les réformes économiques orientées vers le marché, assimilées par la suite au projet idéologique néolibéral de réduction de l'État au minimum. Cependant, lorsqu'il est devenu clair que ce projet était dénué de réalisme et que la crise de l'État était la cause principale de la crise économique, l'idée de reconstruire ou de réformer l'État se renforça. Dans cette quatrième partie, je commence par une analyse des échecs en matière de tentatives d'ajustement fiscal, de stabilisation de l'économie et de mise en œuvre des réformes économiques orientées vers le marché, puis j'analyse leurs réussites. Tout d'abord je montre qu'en périodes anormales comme celle que l'Amérique latine et le Brésil ont traversée pendant les années 1980, des solutions également anormales sont nécessaires. Ce point est bien illustré par le cas de la stabilisation qui ne fut réussie que lorsque des mesures orthodoxes d'ajustement fiscal et monétaire furent associées à des mesures hétérodoxes pour neutraliser l'inflation inertielle. Par ailleurs, les réformes au Brésil ont toujours eu un caractère pragmatique, orientées non seulement vers le marché mais aussi vers le pays lui-même. L'analyse du dernier chapitre de ce livre montre qu'elles ont permis la célébration d'un pacte politique informel orienté vers la modernisation du pays et vers le développement. C'est devenu possible grâce au gouvernement Fernando Henrique Cardoso qui a formé une grande alliance de classes et a réussi à occuper le centre politique.

## Réformes économiques en périodes anormales

J'ai examiné dans ce livre la crise à laquelle le Brésil et plus généralement l'Amérique latine ont été confrontés pendant les années 1980, crise qui n'a pas encore été complètement surmontée. Les réformes structurelles et les plans de stabilisation ont constitué la réponse nécessaire à cette crise. De nombreuses réformes ont échoué ou restent inachevées. Pour expliquer cela, je suggère dans ce chapitre un cadre théorique dérivé des connaissances conventionnelles sur le sujet. Pour appuyer mon argument, j'utilise un exemple tiré de l'Amérique latine et un autre de l'Europe de l'Est dont les problèmes sont, dans bien des cas, exemplaires par rapport à ceux de l'Amérique latine.

Les politiques de stabilisation des prix et les ajustements de la balance des paiements ont commencé en Amérique latine immédiatement après l'apparition de la crise de la dette, au début des années 1980, alors que les réformes économiques structurelles n'ont été introduites qu'à la fin de la décennie. Lorsque ces nombreuses tentatives avaient échoué, on donnait comme explication standard le manque ou l'insuffisance d'appui politique. Au chapitre 9, j'ai examiné les obstacles politiques. Dans ce chapitre, je propose une explication supplémentaire aux échecs liés à la stabilisation et aux réformes : l'incompétence ou l'inefficacité de ces réformes, conséquence de l'incapacité des décideurs politiques de reconnaître que l'Amérique latine traversait une période anormale. Un problème de base des politiques de stabilisation et des réformes orientées vers le marché est qu'elles ont été pensées pour traiter des situations en périodes normales. Or, pendant les années 1980, les pays en développement en Amérique latine et en Europe de l'Est traversaient une période exceptionnelle qui demandait des solutions elles aussi exceptionnelles.

Jusqu'à peu, la critique standard des programmes de stabilisation du FMI et des réformes structurelles proposées par la Banque mondiale était que ces institutions ne considéraient pas correctement les spécificités des pays en développement. Les économistes de Washington considéraient qu'il n'y avait qu'une seule théorie économique, valable partout. À partir de là, ils tiraient leurs recommandations de politique standard. Cette critique a encore du sens, mais il est nécessaire d'admettre que le développement économique des

cinquante dernières années l'a affaibli. Les économies où le capitalisme venait seulement d'être introduit, il y a cinquante ans, sont aujourd'hui des sociétés capitalistes industrielles bien établies, bien qu'encore sous-développées.

Une deuxième critique est que le FMI et plus récemment aussi la Banque mondiale ont tendance à utiliser des théories économiques inadéquates dont elles dérivent des politiques inappropriées. Les théories économiques dominantes – telles la microéconomie néoclassique de l'équilibre général et principalement la macroéconomie monétariste – sont inadéquates non seulement parce qu'elles se fondent sur de fausses suppositions en matière de comportement et d'efficacité du marché, mais encore parce qu'elles reflètent les idéologies néolibérales en matière d'État minimum que la pratique quotidienne nie.

La troisième critique est liée à l'impérialisme ou, de manière plus large et atténuée, aux conflits d'intérêts. Le FMI et les autres institutions d'aide au premier monde ont souvent exprimé les intérêts et les idéologies des nations développées en désaccord avec les intérêts nationaux des pays en développement. C'est en partie vraie comme la crise de la dette l'a montré, mais la proposition selon laquelle les intérêts nationaux des pays développés sont opposés pour l'essentiel à ceux des pays en développement est fausse. Il y a plus d'intérêts communs que de conflits.

Dans leur tentative de conseiller les pays en développement, les représentants des pays développés ont commis de graves erreurs. Ces erreurs proviennent peut-être de l'hypothèse « monoéconomique » que la théorie du développement économique a essayé de critiquer. De plus, elles sont peut-être la conséquence du trait idéologique de la théorie économique dominante ou du conflit d'intérêts entre le Nord et le Sud. Cependant, le fait que l'Amérique latine et l'Europe de l'Est soient confrontées à une période anormale représente une quatrième et, pour moi, la plus importante source d'erreurs en matière de politiques recommandées.

## Une période anormale

Nous avons déjà vu que la crise qui a frappé ces deux régions ne s'explique pas simplement par « l'indiscipline fiscale » et par « l'intervention étatique excessive », comme le croyait le consensus de Washington. En effet, le populisme économique est un problème, mais c'est un problème normal qui en Amérique latine était accompagné par la croissance pendant de nombreuses années. Néanmoins, au début des années 1980, un problème beaucoup plus sérieux que la simple indiscipline fiscale est apparu : la crise fiscale de l'État et l'effondrement de l'ancienne stratégie de développement. Dans beaucoup de pays latino-américains, l'État avait perdu son crédit et était incapable de garantir la valeur de la monnaie nationale. La crise économique qui en résulte était reliée à l'intervention étatique excessive, mais sa cause réelle était une

action étatique défaillante ou inefficace. Le Pérou, cas exemplaire de la crise de l'État, est le pays qui a le plus souffert. À l'apogée de la crise, à la fin du gouvernement populiste d'Alan Garcia, le gouvernement n'étant plus capable de collecter l'impôt ou de gérer les entreprises étatiques, un processus informel de « privatisation » a réduit de moitié la taille de l'appareil de l'État.

La crise de l'État en Amérique latine et en Europe de l'Est s'est traduite par une stagnation économique, par des taux élevés d'inflation qui se sont souvent transformés en hyperinflation. Les deux régions ont traversé une période anormale avec des défis d'une extrême gravité. L'État devait être réformé, la crise fiscale devait être surmontée. Les réformes structurelles pour réduire la taille de l'État, privatiser, libéraliser le commerce et déréglementer devenaient urgentes. La prémisse de ces réformes est qu'en période anormale les solutions sont forcément différentes de celles adoptées en période normale.

## L'explication standard

En périodes anormales, les solutions normales seront probablement inefficaces, c'est-à-dire très coûteuses ou simplement vaines. Les compensations qu'elles offrent ne sont pas proportionnelles aux sacrifices qu'elles imposent. Parfois, les politiques adoptées auront des effets pervers, produisant des résultats contraires à ceux désirés, de telle sorte qu'il n'est pas surprenant que les réformes échouent fréquemment et soient abandonnées. Quand cela arrive, l'explication standard est la suivante : l'ajustement fiscal et les réformes structurelles ont échoué pour des raisons politiques. Les programmes économiques proposés auraient été compétents ou adéquats, échouant en raison des résistances des politiciens populistes ou nationalistes. Ceci est en partie vrai : les obstacles politiques aux réformes économiques sont évidents, mais ils ne constituent pas le principal problème.

L'affirmation que les problèmes économiques ont une origine essentiellement politique provient de sources différentes. Ici, je ne mets l'accent que sur deux éléments reliés entre eux : d'une part, le monopole arrogant de la rationalité et, de l'autre, la confusion naïve entre économie politique et ingénierie sociale.

Il est arrogant de croire et de dire que nous détenons le monopole de la rationalité, celle qui est enchâssée dans la théorie économique. Il est rationnel d'observer une discipline fiscale, de limiter les dépenses aux recettes, de se comporter de manière parcimonieuse et d'épargner, de limiter l'intervention étatique à ce qui est nécessaire et de donner au marché la capacité d'allouer les ressources. Lorsque ces principes ne sont pas respectés, il est facile d'attribuer la responsabilité de cet écart à des intérêts politiques nocifs.

Il est certain que les politiciens sont en partie responsables de la crise. Mais certaines questions doivent être posées. Tout d'abord, quels sont les

intérêts que ces politiciens représentent ? Ne représentent-ils pas habituellement les intérêts des cartels des grands entrepreneurs, des syndicats ou des groupes d'intérêts de la classe moyenne ? Ces cartels, ou coalitions économiques, ne sont-ils pas des agents économiques que la théorie économique et les politiques doivent prendre en compte ? Lorsque les décisions gouvernementales en matière de politique économique représentent des intérêts politiques, lorsqu'elles reflètent des politiques électorales, est-ce qu'elles sont pour autant erronées et inacceptables, comme le monopole arrogant de la rationalité le pense ? Ou peut-on dire qu'elles reflètent la résistance, si ce n'est l'indignation, de la population au vue de l'inefficacité fréquente de ces politiques soi-disant rationnelles dont les coûts sont très élevés et les résultats modestes ?

Cette question débouche sur le présupposé de l'ingénierie sociale. Tous les problèmes économiques seront en effet politiques si la politique économique pouvait être égalisée ou réduite à une branche de l'ingénierie. Réduire les sciences sociales à l'ingénierie, permet de faire abstraction des gens. Abaisser les sciences sociales à une mauvaise ingénierie, donne la possibilité d'ignorer les coûts impliqués. Ce qui importe alors ce sont les résultats : honorer les dettes, stabiliser les prix et équilibrer la balance des paiements et, enfin, retrouver le chemin de la croissance. L'ancien dictateur roumain Nicolae Ceaușescu, par exemple, ne doutait pas de la qualité d'ingénierie de la politique économique. C'est cette croyance, alliée à ses pouvoirs dictatoriaux absolus, qui entraîna la Roumanie à payer intégralement sa dette avant la révolution démocratique de 1989 en Europe de l'Est, ignorant les sacrifices imposés à la population roumaine.

Quand les coûts impliqués par une politique économique déterminée sont très élevés, la décision de ne pas l'adopter peut être rationnelle, plutôt que politique. Les réformes inefficaces, dont les coûts sont plus élevés que les résultats, sont simplement erronées.

## Dette et inflation

Trois exemples vont illustrer mon point de vue : tout d'abord, la crise de la dette ; ensuite, la stabilisation d'économies à taux d'inflation élevés et, enfin, la stratégie du *big-bang* appliquée en Europe de l'Est. Dans ces trois cas, le FMI, la Banque mondiale et, plus généralement, les économistes orthodoxes ont été incapables de fournir des politiques appropriées tant qu'ils essayaient d'offrir des solutions standard à des situations exceptionnelles.

L'échec des économistes de Washington à percevoir la gravité de la crise de la dette, lorsqu'elle est apparue au début des années 1980, et à proposer des solutions est bien connu. Jusqu'en 1984, certains économistes respectés continuaient à affirmer que la crise de la dette était essentiellement une crise de liquidités alors qu'il était évident qu'il s'agissait d'un problème sérieux

de balance des paiements associé à une crise fiscale de l'État. En 1988, les mêmes économistes appuyaient une solution totalement volontaire pour la réduction de la dette, bien qu'ils aient été obligés de reconnaître, avec le plan Brady, que la réduction de la dette devait être négociée administrativement. L'incapacité de ces économistes d'évaluer et d'offrir des solutions appropriées à la crise de la dette dérivait, pour l'essentiel, des intérêts conflictuels des pays créanciers et des pays débiteurs. Elle provenait encore du conservatisme bureaucratique des institutions multilatérales mal préparées à traiter des situations exceptionnelles.

L'incapacité des économistes de Washington de faire face à l'inflation élevée résultant de la crise fiscale de l'État est un autre exemple. Si nous adoptons comme paramètre l'intensité du taux d'inflation, nous pouvons constater qu'il existe trois types d'inflation : une inflation normale ou faible, une inflation élevée, chronique ou inertielle et une hyperinflation. La théorie économique standard, enseignée dans les universités du premier monde et utilisée sans la moindre critique par les institutions multilatérales, possède seulement des solutions pour l'inflation normale qui sont invariablement une combinaison de politiques fiscales et monétaires. Les économistes connaissent aussi quelques rudiments sur l'hyperinflation, mais ils ont très peu de choses à proposer : par principe, ils supposent que la solution est pour l'essentiel la même que pour une inflation normale à la différence de l'intensité du traitement. En ce qui concerne l'inflation inertielle, c'est-à-dire des taux d'inflation qui restent de manière chronique aux alentours de 5, 10 ou même 20 % par mois, elle n'a été reconnue par les meilleurs économistes du premier monde qu'à la fin des années 1980, alors qu'en Amérique latine la théorie était totalement développée depuis le début de la décennie. En dépit du succès de cette théorie à traiter l'inflation en Israël (1985) et au Mexique (1987), Washington et particulièrement le FMI continuent officiellement à l'ignorer, au moins jusqu'à son application de manière extraordinairement inventive par le plan Real brésilien (1994).

L'hyperinflation est toujours liée à une crise fiscale extrême. L'État est littéralement en faillite, la dette publique est très élevée et le crédit public inexistant. Dans ces circonstances, la seule solution à l'hyperinflation, outre l'adoption d'une discipline fiscale extrême, est d'introduire une réforme monétaire qui inclue l'annulation ou la consolidation à long terme d'une grande partie de la dette publique et la convertibilité de la nouvelle monnaie. Pourtant, un tel traitement de choc ne se trouve pas dans les manuels, il ne fait pas partie des recommandations de Washington, en particulier la partie relative à l'annulation de la dette. En revanche, ses recommandations insistent sur l'importance de la « crédibilité » des politiques économiques. Or, la crédibilité du gouvernement et sa fidélité aux règles qu'il a établies ont évidemment une fonction économique fondamentale dans la mesure où elles assurent la prévisibilité des décisions pour les agents économiques. Cependant, en situations

anormales comme celle de l'hyperinflation, il est absurde de croire que les politiques économiques sont prévisibles et sûres. En périodes anormales les solutions héroïques, extraordinaires, sont inévitables.

L'inflation inertielle ou chronique correspond, elle aussi, à une situation anormale. La théorie standard de l'inflation considère qu'elle est due à une demande excessive et à une augmentation de l'offre de monnaie. La théorie néostructuraliste de l'inflation inertielle attribue l'augmentation chronique des prix à l'indexation informelle de l'économie que les agents économiques tendent rationnellement à adopter pour se protéger de l'inflation future. La théorie considère que ce type d'inflation est autonome par rapport à la demande et affirme que l'offre de monnaie, dans ce contexte, est endogène. De manière cohérente, elle considère qu'en plus de la politique monétaire et fiscale, il sera nécessaire d'influencer les décisions en matière de prix directement par l'intermédiaire d'une politique de revenu qui neutralise l'inertie. Quand l'inflation est non seulement inertielle mais encore élevée, signe d'une période anormale, un choc, connu en tant que « choc hétérodoxe », est alors inévitable. Ceci est bien connu aujourd'hui. Un choc de ce genre a résolu l'inflation élevée et inertielle en Israël (1985), au Mexique (1987) et en Argentine (1991). En Argentine, où l'inflation inertielle était associée à l'hyperinflation, l'annulation de la dette publique et le gel du taux de change, en plus d'une pleine convertibilité de la monnaie nationale, furent nécessaires. Au Brésil tous les chocs ont échoué parce qu'ils n'étaient ni accompagnés d'un ajustement fiscal ni fondés sur un accord social minimal sur les salaires. Quand en 1994 le plan Real a réussi, il avait adopté une stratégie de neutralisation de l'inertie rigoureusement hétérodoxe, accompagnée de mesures fiscales et monétaires classiques.

Néanmoins, le FMI a continué à ignorer ces faits simples. Au Brésil, où l'inflation inertielle était particulièrement forte, le FMI appuya – de manière informelle en 1990 et formelle en 1992 – des plans orthodoxes de stabilisation qui ont seulement provoqué la récession sans contrôler l'inflation. Selon le programme d'objectifs de 1992 du FMI, l'inflation devait passer de 25 % en janvier à 2 % en décembre. Cependant, comme la théorie de l'inflation inertielle le prévoyait, l'inflation est restée plus ou moins stable, aux environs de 20 % tout au long de l'année (tabl. 23). La responsabilité de l'échec à faire baisser l'inflation fut alors attribuée à l'incapacité du gouvernement d'accomplir les objectifs monétaires et à l'insuffisance de l'ajustement fiscal. Il est vrai que l'ajustement fiscal aurait pu (et aurait dû) être plus rigoureux qu'il ne le fut. Mais il est important de noter que, entre 1990 et 1992, le Trésor brésilien avait un excédent de liquidités. En 1992, bien que l'inflation ait été d'environ 20 % par mois contredisant l'objectif du FMI, l'objectif en matière de déficit budgétaire (les besoins de financement du secteur public en termes réels) décidé avec le FMI était atteint. Le déficit public était de 11 384 milliards de dollars des États-Unis, tandis que l'objectif du FMI était de 11 400 milliards.

23. OBJECTIFS D'INFLATION DU FMI ET LA RÉALITÉ AU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE)  
1992

MOIS	OBJECTIF	RÉALITÉ
Janvier	26	26,5
Février	23	24,8
Mars	20	20,7
Avril	17	18,5
Mai	14	22,5
Juin	12	21,4
Juillet	10	21,7
Août	8	22,5
Septembre	6	27,4
Octobre	5	24,9
Novembre	3	24,2
Décembre	2	23,7

Sources : Lettre d'intention du Brésil au FMI (décembre 1991) pour les objectifs ; indice général des prix de la Fondation Getúlio Vargas pour l'inflation.

Le programme de stabilisation économique de 1992 au Brésil, endossé par le FMI, était fondamentalement inefficace dans la mesure où il n'avait pas pris en compte le caractère inertiel de l'inflation brésilienne. Ses coûts furent très élevés en raison d'une récession profonde alors que ses résultats furent quasiment nuls.

### *Le big-bang*

Le troisième exemple concerne les réformes économiques en Europe de l'Est. Ici, à nouveau, l'échec ou le coût élevé des programmes de réformes proposés aux anciens pays communistes étaient dus essentiellement à l'incapacité de comprendre et de trouver des solutions propres à une période anormale pour les économies de ces pays. Alors que dans les cas de la dette extérieure et de l'inflation inertielle et de l'hyperinflation cet échec provenait de la crainte d'adopter des mesures plus brutales, dans le cas de l'Europe de l'Est le problème résidait dans la tentative, parfaitement facile à comprendre d'un point de vue idéologique, d'y implanter le capitalisme d'un seul coup.

L'Europe de l'Est ainsi que l'Amérique latine étaient confrontées à une crise économique qui a fini par se transformer en une crise fiscale de l'État. La stratégie étatique d'industrialisation était épuisée aussi bien en Amérique latine qu'en Europe de l'Est. Par conséquent, on pouvait imaginer que des réformes économiques semblables fonctionneraient dans les deux régions. La seule différence serait le fait que l'étatisme était beaucoup plus enraciné en Europe de l'Est qu'en Amérique latine. Ainsi, les réformes libérales visant à privatiser, libéraliser et déréglementer l'économie en Europe de l'Est devaient être plus brutales, elles devaient consister en un *big-bang*.

Il y a ici au moins deux erreurs. Tout d'abord, bien que la crise dans les deux régions ait été, et continue à être, une crise fiscale de l'État, la crise est plus profonde en Europe de l'Est. Les différences dans l'intervention de l'État ne sont pas seulement une question de degré, il existe aussi une différence de qualité. En Amérique latine, à l'exception de Cuba, le système économique a toujours été capitaliste ; en Europe de l'Est, il était étatiste. En Europe de l'Est, le mode de production n'était ni socialiste ni capitaliste, mais étatiste. La propriété des moyens de production appartenait collectivement à la classe bureaucratique qui contrôlait l'État. Contrairement à l'Amérique latine, où la distinction entre l'État et la société civile a toujours été claire. En Europe de l'Est il n'y avait pas une telle distinction. La production et la société tout entière étaient contrôlées par l'État <sup>1</sup>.

En périodes anormales, les réformes macroéconomiques qui visent à stabiliser et les prix et la balance des paiements doivent être extrêmes pour être en mesure de réussir, tout comme les réformes politiques dirigées vers la restauration de la démocratie. Les réformes microéconomiques – relatives au système de propriété et à l'allocation des ressources – dont l'objectif est de changer complètement et brutalement toute la structure économique et sociale n'ont aucun sens. La transition de l'Europe de l'Est de l'étatisme au capitalisme était révolutionnaire, transformant à la fois la structure de l'économie et de la société. Dans ce contexte, les réformes structurelles telle la privatisation doivent être mises en œuvre graduellement.

L'objectif d'établir un système capitaliste dans la région ne peut pas être atteint en une nuit. Il est d'abord nécessaire de séparer l'État des entreprises commerciales. L'objectif n'est pas seulement de créer un secteur privé, une société civile, mais aussi de construire un État : un appareil étatique qui protège effectivement la propriété et les contrats, qui fait la promotion du bien-être social et du développement économique. Une société civile et un système de marchés naîtront de la privatisation, mais celle-ci n'a pas besoin d'être universelle. Dans le cas des très grandes entreprises monopolistes, en particulier dans le domaine des services publics, il est plus opportun et moins conflictuel de transférer leur contrôle à des fondations où la société civile est représentée dans les conseils d'administration.

En ce qui concerne l'État, il est nécessaire d'augmenter, plutôt que de diminuer, sa force après l'exclusion des entreprises étatiques de la sphère de l'État. Le nouvel État qui émerge en Europe de l'Est se révèle beaucoup plus faible que son homologue des pays développés parce qu'il reste immergé

1. L'Union soviétique était le cas extrême d'une formation sociale étatiste de manière dominante. J'ai écrit de manière approfondie sur le sujet au cours des années 1970 : le mode de production était étatiste ou technobureaucratique, l'organisation bureaucratique était la relation de production correspondante, la classe bureaucratique était le propriétaire collectif des moyens de production, des salaires élevés directs et indirects étaient la forme d'appropriation de l'excédent et ainsi de suite. Voir Bresser-Pereira (1980).

dans une crise fiscale et parce que son nouveau rôle dans l'économie n'est pas clairement défini. Ces pays ont besoin d'un État avec une bureaucratie réduite, mais compétente, capable de lever l'impôt dans la proportion nécessaire pour impulser les réformes économiques et sociales. Ils ont besoin d'un État avec un gouvernement représentatif de la société civile. Il leur faut un État fort non seulement pour garantir la justice et l'ordre, soutenir la monnaie locale, assurer l'équilibre de la balance des paiements, fournir les services d'éducation et de santé et promouvoir le progrès technologique, mais encore pour institutionnaliser les marchés sur lesquels les entreprises commerciales doivent opérer. Tant qu'il n'y avait pas de capitalisme en Europe de l'Est, il n'y avait pas d'État dans le sens capitaliste et encore moins de marchés comme ceux rencontrés à l'Ouest. L'État doit être réformé et les marchés doivent être construits. Ceci est un long processus, durant lequel une stratégie à l'image du *big-bang* ne fera qu'augmenter le risque d'échec.

## Conclusion

Pour comprendre pourquoi les réformes économiques et les politiques de stabilisation ont été si coûteuses et ont souvent échoué en Amérique latine depuis l'apparition de la crise économique au début des années 1980, il est nécessaire de considérer le manque d'appui politique. Mais c'était ni le seul, ni le principal problème. Ces réformes étaient définies de manière incompétente ou inefficace parce qu'elles ignoraient la période anormale que traversait l'Amérique latine (tout comme l'Europe de l'Est).

Les agences multilatérales à Washington ont joué un rôle décisif dans ces réformes. Elles avaient un double rôle : aussi bien financer que conseiller les pays en développement pour atteindre la stabilisation et la croissance. Ce rôle fut exercé avec beaucoup de défaillances dans la mesure où ces institutions avaient des difficultés à reconnaître les périodes anormales dans lesquelles nous vivons. Il revenait aux pays en développement de rejeter les conseils inadéquats. Cependant, leurs élites économiques sont tellement subordonnées aux idées dominantes des pays développés qu'il leur est difficile de les critiquer.

Dans ce chapitre, j'ai ajouté aux critiques bien connues sur les recommandations politiques de Washington l'ignorance des périodes anormales. Cette critique est particulièrement pertinente parce que l'Amérique latine était confrontée à une profonde crise de l'État – à la fois crise fiscale et crise de la stratégie d'intervention – qui a entraîné des taux d'inflation élevés et la stagnation économique.

Pour appuyer cette affirmation, j'ai présenté trois exemples de politiques des agences multilatérales : tout d'abord, à propos de la crise de la dette ; ensuite, par rapport à l'inflation élevée en Amérique latine et, enfin, sur la transition de l'étatisme au capitalisme en Europe de l'Est. En Amérique latine,

où la crise fiscale de l'État et l'inflation élevée exigeaient un traitement de choc et une réduction substantielle de la dette, les décideurs politiques de Washington se sont limités à proposer la discipline fiscale et une politique monétaire restrictive. De manière contradictoire, en Europe de l'Est, où la transition de l'étatisme au capitalisme impliquait une révolution structurelle, Washington a essayé de résoudre le problème par des politiques macro-économiques standard associées à une privatisation du type *big-bang*, ignorant qu'il est d'abord nécessaire de reconstruire l'État et de le renforcer, pour qu'il puisse garantir la propriété et les contrats et permettre la création et le développement des marchés.

## Une attaque dramatique contre l'inflation<sup>1</sup>

Le 15 mars 1990, le nouveau président récemment élu, Fernando Collor de Mello, entra en fonction ; le lendemain, il annonça un programme ambitieux de stabilisation qui comprenait une profonde réforme monétaire. Ce fut une attaque radicale contre l'inflation à travers l'annulation d'une partie substantielle de la dette publique et un moratoire monétaire de 18 mois sur près de 70 % des actifs financiers intérieurs. Le nouveau président fit ce qu'il pouvait pour contrôler l'inflation. Il n'adopta pas l'attitude populiste du gouvernement Sarney. Cependant, après 90 jours, il était clair que le programme avait échoué : l'inflation était de retour – comme pour les plans précédents – et la récession commençait – contrairement aux plans précédents. Comme nous l'avons vu au chapitre 7, l'économie brésilienne était alors confrontée pour la première fois à l'hyperinflation : le taux d'inflation en février 1990 était supérieur à 80 %. Il était clair pour les agents économiques que le nouveau gouvernement allait devoir adopter des mesures exceptionnelles d'urgence. Après l'échec du plan Verão, la capacité du gouvernement Sarney d'élaborer une politique était épuisée. L'État était paralysé. Tout le monde s'accordait à considérer que l'ancien gouvernement ne pouvait plus rien faire. Tous les espoirs se tournaient vers le nouveau gouvernement.

### L'alternative

En 1989, le débat économique était intense. Finalement, un consensus s'est formé sur la gravité de la crise, son caractère fiscal et le besoin d'un ajustement fiscal profond<sup>2</sup>. Comme le taux de change durant et après le plan Verão était

1. Ce chapitre a été écrit en collaboration avec Yoshiaki Nakano.

2. Ce consensus était très large, à l'exception de quelques économistes populistes. Ces derniers insistaient soit sur le fait qu'un déficit budgétaire était acceptable quand il n'y avait pas de plein emploi (en fait, le Brésil était proche du plein emploi en 1989), soit sur le fait que la réduction du stock de la dette publique était plus efficace pour stabiliser l'économie que la réduction du déficit budgétaire qui était essentiellement un déficit financier ou structurel.

surévalué d'environ 40 %, il y avait un consensus sur la nécessité de dévaluer le cruzado. Toutefois aucun accord n'existait sur une nouvelle attaque frontale contre l'inflation et sur un nouveau moratoire sur la dette intérieure.

Le débat sur la politique de stabilisation partageait les économistes en trois groupes : 1° les monétaristes orthodoxes croyaient qu'une politique de revenu ou un mécanisme pour neutraliser l'inflation inertielle n'étaient pas nécessaires ; 2° les monétaristes non orthodoxes reconnaissaient les coûts sociaux et économiques élevés des politiques orthodoxes en situation d'inflation chronique et, ainsi, incorporaient quelques idées néostructuralistes à propos de l'inflation inertielle (Blejer, Liviatan, 1987 ; Kiguel, Liviatan, 1988) ; et 3° les néostructuralistes (et postkeynésiens) croyaient qu'en plus d'une politique monétaire et fiscale, une réforme économique profonde devait être associée à un programme de stabilisation dont l'élément central devait être un nouveau gel des prix ou toute autre forme pour neutraliser l'inertie. La vision monétariste orthodoxe n'était pas prise au sérieux au Brésil. Même s'ils ne le disaient pas ouvertement, la majorité des économistes monétaristes savaient que, lorsque l'inflation possède un degré élevé d'inertie, les coûts économiques et sociaux sont très élevés si le choc fiscal et monétaire n'est pas associé à une certaine forme de politique de neutralisation de l'inertie.

L'idée d'une désindexation graduelle de l'économie avec un objectif d'inflation décroissante trouvait plus de partisans. Néanmoins, l'expérience montre que, lorsque l'inflation est chronique et atteint des niveaux élevés, les programmes graduels sont inefficaces et seule une thérapie de choc peut fonctionner (Yeagar *et al.*, 1981). Toutefois, l'impopularité des gels parmi les élites brésiliennes, en raison des échecs précédents, renforça le rejet d'un nouveau gel. Théoriquement, l'inflation inertielle peut être combattue de manière graduelle. Ce qu'oubliaient ces économistes c'est que le gradualisme n'est possible que lorsque l'inflation inertielle est à ses débuts. En revanche, quand l'inflation inertielle est à plus d'un chiffre par mois, le gradualisme est très difficile et implique d'énormes coûts sociaux. En situation proche de l'hyperinflation, il est impossible.

L'infaisabilité du gradualisme en situation de très forte inflation peut s'expliquer par un comportement de passager clandestin. Supposons deux situations : la première où l'inflation est de 4 % par mois et la seconde où elle est de 80 % par mois. Dans les deux cas, la décision est de réduire l'inflation graduellement sur quatre mois, en la divisant par deux chaque mois et en définissant une ligne de conduite pour les agents économiques par la préfixation décroissante des dévaluations nominales du taux de change. La prime perçue par le passager clandestin qui ne suit pas la directive est dans le premier cas de 2 % et dans le second de 40 %. Dans les deux cas, le risque est le même. Si au lieu de définir des orientations le gouvernement décide d'imposer une trajectoire graduelle de réduction de l'inflation, les mêmes difficultés surgiront. En fait, ces difficultés seront plus graves car il est

plus facile de contrôler un gel total qu'un gel partiel. Dans le premier cas, la règle est très simple : les prix doivent rester les mêmes. Dans le second, la règle est également claire, mais son contrôle par le gouvernement et les agents économiques est plus difficile : les prix doivent augmenter selon un rythme prédéterminé et décroissant.

Le débat sur un moratoire sur la dette intérieure tournait autour de deux aspects : l'amplitude de la dette et son échéance. Ceux qui proposaient un moratoire disaient que la dette était la cause fondamentale du déficit budgétaire en raison du montant des intérêts à payer et qu'il y avait une forte probabilité pour que les agents économiques – victimes de l'illusion monétaire – dépensent leurs actifs financiers (investis dans des titres du Trésor et des comptes d'épargne) dès qu'ils cesseront de recevoir les énormes augmentations nominales de leurs actifs financiers indexés chaque mois. Dans ce cas, le taux d'intérêt nominal réduit entraînerait les agents économiques à consommer ou à investir au-delà de leur capacité en patrimoine, provoquant ainsi une augmentation importante de la demande agrégée immédiatement après le gel des prix. Le plan Cruzado était présenté comme une démonstration empirique de cette hypothèse.

Le premier argument sur la dimension de la dette publique était fragile. La dette intérieure, bien que croissante, n'était pas très élevée. Le total des titres du Trésor représentait 6 % du PIB en 1979 et près de 13 % en 1989. Pour atteindre le montant de 50 % du PIB pour la dette publique totale, il faut ajouter la dette intérieure des entreprises étatiques, des États fédérés et des municipalités (près de 12 % du PIB) et la dette publique extérieure totale (25 %).

En revanche le poids des intérêts sur la dette intérieure était élevé. Avant 1989, les intérêts sur la dette intérieure représentaient en moyenne environ 3 % du PIB<sup>3</sup>. Mais en 1989, après le plan Verão et la perte de contrôle de l'économie par le gouvernement, les taux d'intérêt réels payés par le gouvernement ont explosé et l'économie s'est dirigée vers l'hyperinflation. Les intérêts payés sur la dette intérieure passèrent à 9,5 % du PIB (tabl. 24)<sup>4</sup>.

3. Entre 1981 et 1984 et en 1988 et 1989, le taux d'intérêt réel sur les titres du Trésor était élevé au moment des politiques monétaristes. Pour des raisons populistes, ce taux était faible ou négatif en 1985 et 1986. Fin 1986, la création d'un nouveau système de titres du Trésor dont le taux d'intérêt était défini quotidiennement (lettres de change de la Banque centrale et lettres financières du Trésor qui remplaçaient les obligations du Trésor national) permit de limiter la spéculation et de réduire le taux d'intérêt sur le marché de l'*overnight*. En 1987, le gouvernement réussit à payer un taux d'intérêt faible alors qu'il maintenait un taux d'intérêt positif sur le marché financier. Ainsi l'offre de monnaie était devenue encore plus endogène.

4. Les données du tableau 24 surestiment les intérêts de la dette intérieure et le déficit public. Ces données ont été calculées par la Banque centrale en utilisant comme déflateur l'indice des prix à la consommation (IPC) de l'IBGE du mois  $t$ . Comme l'accélération de l'inflation a été très forte en 1989, cette méthodologie est inacceptable. En effet, l'IPC mesure l'inflation avec un délai d'environ un mois, il faut donc utiliser un autre déflateur  $(1 + I_t)$ . Selon cette méthodologie, plus adéquate, les intérêts de la dette intérieure seraient probablement tombés à 4,3 % du PIB en 1989 et, pour les autres années, ils auraient probablement été négatifs. Le déficit public en 1989 serait alors tombé à 7,2 % du PIB.

24. PAIEMENT DES INTÉRÊTS PAR LE SECTEUR PUBLIC  
(EN POURCENTAGE DU PIB)  
1983-1989

ANNÉE	INTÉRÊTS DE LA DETTE EXTÉRIEURE: <sup>a</sup>	INTÉRÊTS DE LA DETTE INTÉRIEURE: <sup>b</sup>	TOTAL DES INTÉRÊTS	DÉFICIT PUBLIC
1983	3,70	3,01	6,71	4,4
1984	3,89	3,30	7,19	3,0
1985	4,47	3,44	7,91	4,3
1986	2,89	2,23	5,12	3,6
1987 <sup>c</sup>	2,62	2,17	4,79	5,5
1988	2,85	2,88	5,73	4,3
1989 <sup>c</sup>	2,80	9,50	12,30	12,4

a. Les intérêts de la dette extérieure sont estimés.

b. Les intérêts de la dette intérieure sont un résidu.

c. La différence entre le déficit public (les besoins de financement du secteur public en termes opérationnels) et le poids des intérêts du secteur public est le déficit primaire ou le déficit hors intérêts. Le Brésil ne présentait un déficit primaire qu'en 1987 et 1989.

Source : Banco Central do Brasil (mars 1990).

Le véritable problème en ce qui concerne la dette de l'État étaient les très courtes échéances des titres du Trésor qui se finançaient presque intégralement sur le marché de l'*overnight*, montrant ainsi que l'État avait perdu et son crédit et sa crédibilité. Ce phénomène était présenté comme un argument en faveur d'un moratoire intérieur. Dès lors que les actifs financiers liquides n'augmenteraient plus en termes nominaux, les agents économiques pourraient transformer ces actifs en consommation ou les investir dans des actifs réels. Mais cela était plutôt une possibilité qu'une nécessité. Après le gel des prix en 1987, il n'y avait pas eu de fuite des actifs monétaires vers les actifs réels. Les coûts et les risques d'une telle fuite sont normalement très élevés. Si, comme en 1989, cette fuite a lieu par crainte de l'hyperinflation et d'un moratoire intérieur, les coûts et les risques d'acheter des actifs réels surévalués (dollars, or, immobilier) sont très élevés. En fait, dans ces circonstances, le degré de liberté des agents économiques par rapport à leur portefeuille est plutôt faible.

### La logique de la réforme monétaire

Le plan de stabilisation, appelé plan Collor, adopté par le nouveau gouvernement au deuxième jour de son mandat (16 mars 1990) comportait quatre séries de mesures à court terme : 1° une réforme monétaire comprenant le gel de 70% des actifs financiers du secteur privé, 2° un ajustement fiscal comprenant les mesures d'annulation définitive d'une partie de la dette, 3° un nouveau gel des prix et 4° l'introduction d'un taux de change flottant. Les politiques à moyen terme comportaient la libéralisation du commerce extérieur et la privatisation.

Les mesures à court terme étaient importantes, mais le programme de stabilisation insistait sur le moratoire intérieur accompagné d'une politique monétaire stricte. Il essayait de contrôler l'inflation par une restriction monétaire. Par cet aspect, le plan de stabilisation était typiquement orthodoxe. L'aspect orthodoxe du plan – le gel des prix – était secondaire parce que les tables de conversion nécessaires pour neutraliser l'inertie n'étaient pas utilisées et parce que le gel des prix avait été suspendu presque immédiatement après la réforme monétaire.

La réforme monétaire adoptée avait une certaine ressemblance avec celles effectuées après la Seconde Guerre mondiale au Japon, en Belgique, en Allemagne de l'Ouest et dans d'autres pays européens, même si elle comportait des aspects spécifiques. Ainsi, au lieu d'établir un facteur de conversion supérieur à 1 entre l'ancienne monnaie (le cruzado novo) et la nouvelle (le cruzeiro)<sup>5</sup>, près de 70 % des actifs financiers (M4) furent bloqués en cruzados novos (qui pouvaient être utilisés seulement pour payer des dettes passées) et les 30 % restant furent immédiatement convertis en cruzeiros<sup>6</sup>. Alors qu'en Allemagne le reichmark n'était plus utilisé comme monnaie, le cruzado novo – en plus d'être utilisé pour payer les dettes contractées avant le 16 mars – devait être revalorisé, en douze étapes, après le moratoire de 18 mois de l'ensemble de l'inflation et avec un taux d'intérêt annuel de 6 %.

Cette conversion de 30 % des cruzados novos en cruzeiros fut le résultat pondéré de la conversion de 20 % de tous les actifs financiers (marché monétaire, dépôts à terme et même les dépôts à vue) à l'exception des comptes d'épargne où la conversion était limitée à 50 000 cruzeiros. Les mêmes règles étaient valables pour les individus et les entreprises, alors qu'en Allemagne, par exemple, les entreprises recevaient, en plus des deutsche mark correspondant au taux de change, 60 deutsche mark par employé (soit le montant minimum que chaque individu recevait).

Pourquoi a-t-on choisi un moratoire intérieur aussi radical ? Si le problème était le risque, à la suite du choc, d'une fuite des actifs financiers vers la consommation, le moratoire pouvait être décidé dans un deuxième temps au cas où cette possibilité se serait concrétisée. Nous sommes convaincus que d'autres raisons ont amené les nouvelles autorités économiques à imposer le moratoire. Elles étaient confrontées à l'impossibilité d'effectuer un ajustement fiscal drastique à très court terme. En outre, elles pensaient que la restriction monétaire anéantirait l'inflation.

5. Dans la réforme monétaire allemande de juin 1948, par exemple, le facteur de conversion entre le reichmark et le deutsche mark était de 10 pour 1. Ainsi, 90 % des anciens reichmark furent confisqués, alors qu'au Brésil les cruzados novos (l'ancienne monnaie) furent seulement bloqués pendant 18 mois.

6. La valeur de M4 était de 4,2 billions de cruzados novos (soit 100 milliards de dollars des États-Unis en considérant le taux de change officiel du 16 mars 1990 de 42,3 cruzeiros par dollar). Près de 33 milliards de dollars étaient convertis en cruzeiros ; ainsi, initialement, 67 milliards de dollars furent bloqués en cruzados novos.

Ceci était la véritable logique derrière le moratoire intérieur. L'ajustement fiscal à moyen terme qui procurerait l'excédent fiscal nécessaire devait dégager environ 7 % du PIB par an. Ce chiffre peut s'expliquer de deux manières : en termes fiscaux et en termes de comptabilité nationale. En termes fiscaux, ou de besoins de financement du secteur public, le déficit public opérationnel du Brésil en 1987 et 1988 était en moyenne de 5 %. En 1989, il passa à 12,4 %, mais ce chiffre surestime le déficit permanent en raison des intérêts exceptionnellement élevés payés par l'État cette année-là. En termes de comptabilité nationale, un chiffre semblable est atteint en considérant que l'épargne du secteur public était négative, autour de 3 % du PIB, alors qu'elle devrait être positive, autour de 4 % du PIB, pour pouvoir financer les principaux investissements de l'État. Selon ce dernier élément, il est clair que pour nous l'ajustement fiscal ne pouvait pas s'accompagner de futures réductions dans les investissements publics. Ainsi, l'ajustement fiscal devait être effectué par l'élévation des impôts et la baisse des dépenses courantes.

L'objectif aurait dû être de générer un excédent budgétaire, même réduit, puisque, lors de la transition à la stabilité, le gouvernement ne pouvait pas recourir à des financements intérieurs ou internationaux supplémentaires. Après la stabilisation, l'excédent budgétaire aurait procuré au gouvernement une marge de manœuvre pour stimuler la demande agrégée et retrouver la croissance dans la stabilité.

Il est aujourd'hui clair que, en raison des limitations politiques et constitutionnelles, le gouvernement n'avait pas le pouvoir pour imposer un tel ajustement fiscal dans le temps imparti. En effet, la Constitution établit le principe de l'annuité pour les impôts et, en termes politiques, il n'y avait pas assez d'appui au Brésil – aussi bien au Congrès que parmi les élites des affaires – pour augmenter les impôts au niveau nécessaire.

## L'ajustement fiscal

Immédiatement après le choc du 16 mars, il n'était pas facile de calculer la taille de l'ajustement fiscal contenu dans le plan. Toutefois, il n'y avait aucun doute que l'ajustement était considérable. Mais il n'a pas été permanent. L'annulation finale de la dette publique, atteinte principalement par la suppression de la correction monétaire durant les jours suivant le plan, représentait 28 milliards de dollars des États-Unis, environ 7 % du PIB. En 1990, l'économie brésilienne avait un excédent budgétaire et en 1991 le déficit était presque nul (tabl. 25).

L'ajustement fiscal avait pourtant été significatif. Il impliqua une hausse des impôts, une baisse des dépenses et l'annulation d'une partie de la dette. Il est vrai qu'une mesure de stock comme l'annulation de la dette publique n'est pas une solution réelle pour un ajustement fiscal permanent ; cette

25. DÉFICIT BUDGÉTAIRE AVANT ET APRÈS LE PLAN COLLOR  
(EN POURCENTAGE DU PIB)  
1987-1992

ANNÉE:	DÉFICIT PRIMAIRE:	DÉFICIT OPÉRATIONNEL:
1987	1,0	5,7
1988	-0,9	4,8
1989	1,0	6,9
1990	-4,7	-1,4
1991	-2,8	0,2
1992	-1,3	1,9

Sources : Banco Central do Brasil (numéros variés).

annulation ne doit pas non plus être confondue avec une politique monétaire qui contrôle effectivement le flux de l'offre de monnaie.

L'annulation de la dette s'effectua de différentes manières. Au cours de trois jours fériés, les titres du Trésor ne furent pas ajustés à l'inflation, ce qui représenta une réduction de près de 8 % de la dette totale. Un impôt sur le capital (impôt sur les opérations financières) entraîna une réduction de près de 9 % du stock de la dette publique. Une autre réduction fut obtenue en appliquant une correction partielle pour les actifs financiers en mars 1990 (l'augmentation du bonus du Trésor national fut limitée à 41 %) <sup>7</sup>. Cette réduction de la dette, ajoutée à la baisse forcée des taux d'intérêts de la dette publique gelée, entraîna une réduction du poids des intérêts pour le secteur public.

L'incapacité du plan Collor d'effectuer un ajustement fiscal pour contrôler l'inflation confirma dramatiquement la théorie de l'inflation inertielle. Selon cette approche, le déficit public n'était pas la cause directe de l'inflation élevée au Brésil. En situation d'inflation chronique ou inertielle, le déficit public est une forme pratique pour valider l'expansion nominale de l'offre de monnaie exigée par l'augmentation de la demande de monnaie pour les transactions (Bresser-Pereira, Nakano, 1983).

## La question des liquidités

Un programme de stabilisation implique habituellement un certain niveau de récession économique, même si l'inflation antérieure ne peut pas être directement attribuée à l'excès de la demande. L'ajustement fiscal et le

7. Pour les détenteurs d'actifs financiers qui avaient fait leurs investissements à la fin février, ceci ne représentait pas une perte parce que le taux d'inflation « point à point » – entre le 28 février et le 31 mars [c'est-à-dire l'inflation atteinte en fin de période et non pas calculée sur la base d'une moyenne mensuelle, N.d.T.] – était d'environ 40 %. Néanmoins, les investisseurs qui avaient acheté des actifs financiers plus tôt ont pu subir des pertes (c'est-à-dire que l'État obtenait une réduction de dette) parce qu'une sous-estimation de l'inflation était compensée par le taux officiel d'inflation de 84 % en mars.

contrôle monétaire favorisent la récession puisque le contrôle des salaires provoque une réduction de l'activité économique et la nécessité de maintenir une valeur nominale fixe (habituellement le taux de change) requiert, de manière contradictoire, une dévaluation préalable du taux de change. Si le plan de stabilisation comporte un gel, une faible demande agrégée facilitera la libéralisation subséquente des prix.

Le programme de stabilisation du président Collor considérait une récession modérée comme l'un de ses objectifs ou comme une conséquence nécessaire. L'idée générale, et correcte, était qu'il est impossible de stabiliser une économie très déséquilibrée sans quelques sacrifices. La réduction de l'offre de monnaie fut l'instrument de base utilisé pour imposer ce sacrifice. Mais cette réduction fut tellement radicale qu'elle affecta les entreprises, qu'elle désorganisa la production et qu'elle entraîna l'économie dans une récession beaucoup plus profonde que celle attendue, sans pour autant contrôler l'inflation.

Durant les premiers soixante jours après la mise en place du plan, l'attention du public et des économistes se tourna vers la question des liquidités. Tout d'abord, la réduction aiguë des liquidités était considérée comme étant à la fois la cause de la stabilisation et la raison de la récession. Ensuite, quand l'offre de monnaie commença à augmenter, on incrimina l'excès de demande et la réapparition de l'inflation. Ma vision du problème est que, tout d'abord, la récession était le résultat de la désorganisation du côté de l'offre de la production causée par le gel des actifs financiers, y compris les fonds de roulement, et non pas le résultat de la réduction des liquidités et de la chute consécutive de la demande. Ensuite, je pense que l'augmentation de l'offre de monnaie qui a immédiatement suivi était une démonstration claire du caractère endogène de cette offre de monnaie. Enfin, d'après moi, la réapparition de l'inflation ne peut pas être reliée à cette augmentation. Je discuterai d'abord les deux premiers points avant d'analyser le dernier.

Selon l'économie politique néostructuraliste et postkeynésienne, l'offre de monnaie est endogène<sup>8</sup>. Elle est fondamentalement déterminée par la demande de monnaie, s'adapte à l'augmentation du PIB et sanctionne le taux d'inflation. La restriction budgétaire de l'État, dans une économie fermée ou très endettée, implique que le déficit fiscal,  $D$ , soit financé par la création nette de titres publics, c'est-à-dire par l'augmentation de l'offre de monnaie,  $dM$ , et l'émission de titres du Trésor,  $dB$  :

$$D = dB + dM.$$

L'économie conventionnelle considère que dans cette équation aussi bien  $dM$  que  $D$  sont des variables exogènes. Quand  $D$  est le facteur déterminant, l'augmentation de l'offre de monnaie est vue comme un résidu en raison de

8. Voir Rangel (1963), Kaldor (1970), Merkin (1982), Bresser-Pereira et Nakano (1983), Davidson (1984). Le chapitre de Merkin contient une vue d'ensemble sur le sujet.

l'incapacité du gouvernement de financer de manière adéquate le déficit par des titres du Trésor. Ce n'est pas toujours vrai pour une inflation modérée et c'est faux lorsque l'inflation est très élevée et chronique, ou inertielle. Dans ce cas, l'offre nominale de monnaie – et donc  $dM$  – est déterminée par la demande de monnaie et, en raison du déficit public, l'augmentation de l'endettement du gouvernement est le résidu. En termes purement inertiels, si le déficit public est constant en termes réels, les trois variables nominales augmenteront au même rythme que l'inflation. Au Brésil, avant le plan de stabilisation, la Banque centrale projetait un taux d'inflation et établissait, passivement, l'augmentation de l'offre de monnaie en le répercutant pour équilibrer la demande de monnaie ou, en d'autres termes, pour éviter une crise de liquidités. Cette pratique était adoptée indépendamment de l'orientation économique, plus ou moins monétariste, du ministère des Finances et de la Banque centrale.

En fait, dans le cas du Brésil où l'économie, en plus de souffrir d'une inflation chronique, était totalement indexée, l'offre de monnaie endogène comprenait une partie des titres du Trésor commercialisés sur le marché de l'*overnight* à l'échéance d'une nuit. Pour réduire les intérêts à payer et induire les intermédiaires financiers à acheter ces titres du Trésor, le gouvernement garantissait le rachat automatique et quotidien des titres qui n'avaient pas trouvé d'acquéreurs. Ainsi, le taux d'intérêt restait fixé par la Banque centrale et l'offre de monnaie restait complètement endogène.

Par conséquent, les dépôts sur le marché de l'*overnight* étaient une quasi-monnaie, une monnaie rémunérée. L'offre potentielle de monnaie était proche de  $M_4$  parce que tous les avoirs financiers étaient très liquides, mais l'offre réelle de monnaie était en fait composée de  $M_1$  plus une partie des dépôts de l'*overnight*.

Le concept conventionnel de l'offre de monnaie la considère comme étant égale à  $M_1$ . Nous obtenons à l'équilibre :

$$M_d = Y_p/V = M_1$$

avec  $M_d$  la demande de monnaie,  $Y_p$  le revenu nominal,  $V$  la vitesse de circulation de la monnaie et  $M_1$  l'offre de monnaie. Dans une situation d'inflation élevée,  $V$  augmentera de manière accentuée et l'offre de monnaie augmentera moins rapidement. La vitesse réelle de circulation de la monnaie n'augmente pas autant parce que l'offre réelle de monnaie ne peut pas être égale à  $M_1$ . L'offre réelle de monnaie,  $M'$ , devrait être considérée comme étant formée de  $M_1$  plus une partie,  $z$ , des dépôts de l'*overnight*,  $B$ . Le coefficient  $z$ , inférieur à 1, est déterminé par le taux d'inflation et la demande nominale de monnaie correspondante. Plus l'inflation est élevée et plus  $z$  sera élevé. Cette partie des dépôts de l'*overnight*,  $zB$ , est la somme de monnaie que les agents économiques utilisent en fait comme monnaie. C'est également la

variable qui, de manière endogène, égalise l'offre réelle de monnaie à la demande de monnaie. Dans ce cas, la vitesse de circulation effective de la monnaie,  $V'$ , est plus petite que la définition restreinte ou conventionnelle de la monnaie,  $M1$ . Ainsi :

$$M'_d = Y_p/V' + M1 + zB = M'$$

Dans cette équation,  $zB$  représente la monnaie comme  $M1$  ; c'est un moyen d'échange comme la monnaie conventionnelle. Les agents économiques utilisent habituellement une partie des dépôts de l'*overnight*,  $zB$ , pour effectuer des transactions. Pour cela, ils transforment quotidiennement  $zB$  en  $M1$ , augmentant ainsi  $M1$ . Mais, comme ceux qui reçoivent cette partie additionnelle de  $M1$  l'investissent immédiatement en titres du Trésor sur le marché de l'*overnight*, l'augmentation de  $M1$  se trouve ainsi automatiquement neutralisée et disparaît des registres, tout en existant bien dans le processus économique.

L'estimation de l'offre réelle de monnaie (tabl. 26) quinze jours avant, puis quinze et quarante jours après la mise en place du plan de stabilisation est imprécise, mais n'est pas arbitraire.

26. OFFRE DE MONNAIE AU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE DU PIB)  
1990

OFFRE DE MONNAIE	28 FÉVRIER	31 MARS	14 MAI
M4 (potentiel)	29	9	14
B. dépôts de l' <i>overnight</i>	16	2	8
Comptes d'épargne	9	3	1
Autres	2	1	1
M1	2	3	4
$zB$	12	2	6
Offre réelle de monnaie	14	5	10

Source : Banco Central do Brasil.

La valeur de l'offre de monnaie un peu avant la mise en place du plan est imprécise parce que le stock de quasi-monnaie,  $B$ , dont on peut retirer l'offre réelle de monnaie, était très important. Nous estimons que l'offre réelle de monnaie était d'environ 14 % du PIB. Pour atteindre ce résultat, nous avons utilisé les données suivantes. L'offre de monnaie  $M1$  était d'environ 15 % du PIB au début des années 1970, quand l'inflation était modérée mais non négligeable (20 % par an), et a chuté à 2 % du PIB fin 1989 (tabl. 27)<sup>9</sup>. Avec

9. Le montant du PIB utilisé est de 365 milliards de dollars des États-Unis.

le concept utilisé de demande réelle de monnaie, la démonétisation entraînée par l'accélération de l'inflation est neutralisée par l'augmentation de  $zB$  qui est considérée comme faisant partie de l'offre réelle de monnaie. Mais l'inflation et les innovations financières ont permis une certaine réduction de la demande de monnaie de 15 à 14 % du PIB entre le début des années 1970 et les années 1980. De ces 14 %, 2 % étaient formés par M1 et 12 % par  $zB$ , puisque B correspondait à 16 % du PIB et  $z$  était estimé à 0,75.

27. ACTIFS FINANCIERS AU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE DU PIB)  
1970-1989<sup>a</sup>

ANNÉE	BASE MONÉTAIRE	M1	TITRES DU TRÉSOR	DÉPÔTS D'ÉPARGNE	DÉPÔTS À TERME	M4
1970-1974 <sup>b</sup>	4,65	15,04	5,08	1,68	3,28	25,08
1975-1979 <sup>b</sup>	3,75	11,70	6,85	5,62	4,44	28,60
1980-1984 <sup>b</sup>	2,50	6,30	5,80	8,01	4,57	24,69
1985	1,56	3,73	10,39	9,20	6,17	29,50
1986	3,22	8,20	9,33	8,09	6,05	31,67
1987	2,19	4,62	10,07	9,69	4,86	29,24
1988	1,39	2,76	12,22	10,75	4,11	29,85
1989	1,26	2,05	13,94	8,13	2,78	26,89

a. Moyenne annuelle, en adoptant des positions de fin de période.

b. Moyenne pour ces années.

Sources : Banco Central do Brasil (numéros variés).

L'offre de monnaie fut réduite de manière drastique par le moratoire sur la dette intérieure. Les actifs financiers, M4, que nous pouvons assimiler à une offre potentielle de monnaie, passèrent de 29 à 9 % du PIB, les dépôts de l'*overnight* chutèrent de 16 à 2 % du PIB et, selon nous, l'offre réelle de monnaie chuta de 14 à 5 % du PIB. Dans un premier temps (au 31 mars),  $z$  devait avoir une valeur proche de 1, c'est-à-dire que tous les dépôts de l'*overnight* faisaient partie de l'offre réelle de monnaie<sup>10</sup>.

Une telle réduction n'était pas prévue par les auteurs du plan. Ils confondaient le montant des cruzeiros laissé dans l'économie (9 % du PIB) avec l'offre de monnaie. De nombreux journaux les citaient disant qu'au second semestre 1986, après de nombreux mois de stabilité des prix durant le plan

10. Le plan de stabilisation n'a pas changé les règles du marché financier en ce qui concerne les dépôts sur le marché de l'*overnight*. Il était toujours possible de transférer une partie des dépôts à vue en dépôts sur le marché de l'*overnight* tous les après-midi (jusqu'à 13 heures) et ces dépôts étaient automatiquement transformés en dépôts à vue le lendemain matin. Ainsi, l'augmentation de M1 et la réduction des dépôts sur le marché de l'*overnight* étaient plus limitées que si le gouvernement avait instauré une échéance minimale d'une semaine pour les titres du Trésor. Dans ce cas, la confusion entre ce qui est de la monnaie et ce qui n'en est pas aurait été réduite, même si une telle confusion n'avait pas été éliminée.

Cruzado, M1 était de 9 %. Ainsi, une offre de monnaie d'environ 9 % du PIB serait suffisante. En fait, l'offre de monnaie – y compris les dépôts de l'*overnight* – était seulement de 5 %, alors que la demande de monnaie était au moins de 14 %. Au cours du plan Cruzado, il était possible de vivre avec une offre de monnaie M1 plus petite parce que le montant des dépôts à la disposition des agents économiques sur le marché de l'*overnight* était considérable.

L'effet de la réduction de l'offre de monnaie sur les entreprises privées fut dramatique. Elle désorganisa la production. Les fonds de roulement des entreprises étaient bloqués, provoquant la fin immédiate de l'activité. Le gel fut effectué sans aucun critère économique. L'absence de tables de conversion impliqua d'énormes transferts des entreprises vers leurs fournisseurs, puisque ceux-ci avaient déjà préalablement intégré le taux d'inflation prévu dans leur prix. Ainsi, la disparité entre les différentes entreprises était très grande. La perspective était que les banques feraient circuler le cruzeiro, mais en raison des taux d'intérêt élevés, ce processus fut limité.

Selon une enquête effectuée par la Fédération des industries de l'État de São Paulo (FIESP), les ventes des industries à São Paulo au cours de la seconde quinzaine du mois de mars 1990 chutèrent de près de 70 %. Ceci était le résultat non seulement du manque d'argent (globalement et pour tous les secteurs de l'économie) et de la désorganisation de l'économie, mais également de certains facteurs psychologiques. L'impact sur les anticipations fut très négatif. Le chômage commença presque immédiatement à augmenter. Beaucoup d'entreprises mirent leurs employés en vacances en attendant que la situation se clarifie. Les travailleurs commencèrent à accepter des réductions de salaires associées à des réductions du temps de travail quotidien.

Au cours du mois suivant, la quantité de cruzeiros en circulation fut augmentée de différentes manières pour atteindre 14 % du PIB à la mi-mai (16 % à la mi-juin). Cette augmentation était en partie seulement contrôlée par le gouvernement. Ce dernier pensait pouvoir contrôler l'augmentation des liquidités, mais le marché – tirant avantage de l'existence de deux monnaies – réussit à élever la quantité de cruzeiros en circulation en réduisant le stock correspondant de cruzados novos.

Lorsque ce phénomène commença, les banques annoncèrent qu'elles avaient en raison de la diminution de la demande de prêts des difficultés à octroyer des prêts. De nombreux analystes et les autorités économiques conclurent que le problème de liquidités avait été résolu, même s'il y avait alors un excès de liquidités qui allait provoquer un excès de la demande et ramener l'inflation.

À la mi-mai (tabl. 26), l'offre potentielle de monnaie (M1 plus les dépôts de l'*overnight*) continuait à être relativement petite (12 % du PIB) et l'offre réelle de monnaie (environ 10 % du PIB en mai) était en dessous de son niveau avant le plan (14 % en février). Pourquoi, alors, la demande de prêts était-elle faible ? L'augmentation de l'offre de monnaie explique en partie ce

changement, mais la véritable explication réside dans la baisse de la demande de prêts<sup>11</sup>. En raison de la perspective pessimiste en matière de vente et des taux d'intérêt élevés (autour de 100 % par an en termes réels), l'emprunt n'intéressait pas les entreprises. Elles préféraient réduire la production. La demande de prêts et la demande de monnaie étaient réduites en accord avec les anticipations pessimistes des agents économiques.

## Le problème de la demande

Dans ce cas la récession ne fut pas induite par la demande, mais prit son origine du côté de l'offre. Contrairement à la désorganisation de la production, la réduction de la demande agrégée n'était pas la cause essentielle de la récession. La vente au détail était l'unique indicateur qui, au début, ne montrait pas une tendance à la récession. Les ventes augmentèrent immédiatement après l'instauration du gel, comme cela s'était déjà produit lors des trois gels précédents. Cela s'explique par des raisons très générales. Tout d'abord, la fin de l'illusion monétaire entraîne, de fait, une augmentation de la consommation. Ensuite, le sentiment à la fois optimiste et méfiant quant à la réussite de la stabilisation amène à anticiper la consommation. Enfin, selon l'argument de Helpman (1988), un gel des prix dans une économie d'oligopoles a un effet semblable à celui produit par une baisse des prix réels, de telle sorte que la demande augmentera le long de la courbe de demande.

Il y avait trois autres explications à l'augmentation de la consommation. La perte de crédibilité des actifs financiers poussa à la consommation. La reprise du crédit à la consommation, qui avait pratiquement disparu en raison de l'hyperinflation, entraîna une augmentation des ventes de biens durables. Le plan impliquait une augmentation des salaires réels, de 23 % dès le mois de mars 1990.

Cette augmentation du salaire réel eut lieu parce que le gouvernement décida que les 70,16 % d'inflation du mois de février devaient être compensés le mois suivant, selon la loi d'indexation salariale en vigueur. L'inflation en mars, calculée en comparant le niveau des prix à la fin du mois en cours avec celui de la fin du mois précédent (au lieu de la comparaison habituelle de la moyenne sur l'ensemble du mois par rapport à celle du mois précédent), était toutefois de 79,11 %<sup>12</sup>.

11. Immédiatement après l'annonce du plan le taux d'intérêt réel était très élevé. Il baissa ensuite parce que les autorités (ou la politique monétaire) baissèrent le taux d'intérêt nominal. Au début du mois de mai, le taux d'intérêt réel était encore très élevé. En juin, comme l'inflation s'accéléra et que la Banque centrale ne le reconnaissait pas, il devint de plus en plus faible et, enfin, négatif.

12. En utilisant la méthodologie traditionnelle qui compare la moyenne des prix du mois en cours avec la moyenne des prix du mois précédent, l'augmentation de l'indice des prix à la consommation en mars était de 84 %.

Cette augmentation salariale pourrait être interprétée comme une contraction de base du plan de stabilisation (Bresser-Pereira S., 1990). En général, l'inflation est combattue par la réduction de la demande et, si possible, par l'augmentation de l'offre. Le plan Collor fit le contraire : l'offre fut réduite par la restriction de l'offre de monnaie et les salaires furent élevés. Toutefois, le problème était moins sérieux parce que – de manière différente avec ce qui s'était passé lors du Plan Cruzado et de manière identique avec ce qui s'était passé lors du plan Bresser – les salaires réels avaient baissé au cours des mois précédant le plan en raison de l'accélération de l'inflation. Ainsi, l'augmentation salariale de 23 % compensait seulement la réduction antérieure<sup>13</sup>. Par conséquent, l'augmentation ne représentait pas d'incompatibilité distributive : les entreprises n'avaient pas à augmenter leur prix de manière compensatoire pour maintenir leur taux de profit.

En raison de l'augmentation du chômage, l'augmentation de la consommation fut de courte durée. En mai, les ventes au détail étaient en baisse par rapport à l'année précédente. En raison de la réduction de la production et des investissements, la demande comprimée devenait un fait généralisé.

## Récession et réapparition de l'inflation

Quatre-vingt-dix jours après la mise en place du plan Collor, la récession frappait l'économie et il était absolument clair que l'inflation était de retour. En fait, la réduction de la croissance économique avait commencé plus tôt. Le PIB avait déjà commencé à baisser depuis le dernier trimestre 1989 (-0,3 %), une tendance qui s'est consolidée au premier trimestre 1990 (-2,4 %). En avril 1990, à la suite de la désorganisation provoquée par le plan Collor, l'indice de l'activité économique de la FIESP chuta de 22,3 % par rapport au mois d'avril 1989. En février et en mars les données correspondantes affichaient une hausse de 8,0 % et une baisse de 6,8 % respectivement (tabl. 28). Selon une enquête de la Fondation Getúlio Vargas, le niveau d'utilisation de la capacité industrielle brésilienne en avril 1990 (62,5 %) était le plus faible depuis que l'indice était calculé (milieu des années 1960). Trois mois auparavant, en janvier 1990, il était de 79 %. En mai, l'économie commençant à se réorganiser après le choc, le niveau de la production commença à récupérer comme l'indiquaient les premières données sur la consommation d'énergie électrique, mais le chômage par rapport au mois précédent augmenta légèrement, suggérant que la récupération était limitée. Ce mois là, selon l'Association brésilienne

13. Les salaires réels moyens chutèrent de 22,6 % entre février 1989 et février 1990, selon l'indice des salaires réels de la FIESP (indexé par l'inflation du mois suivant, +1/, parce que l'indice des prix à la consommation de l'IBGE a un déphasage d'un mois). En mars, la réduction du salaire réel était de 10 %. En juin, en raison des pressions des syndicats, le thème prédominant dans la presse en ce qui concerne le plan était la « récupération des pertes » subies par les travailleurs.

de l'industrie de base (ABDIB), la capacité inutilisée dans l'industrie lourde des biens de production atteignit un niveau record de 48,6 % contre une moyenne de 38 % au cours des années 1980. La tendance à la récession paraissait plus forte que l'impulsion en faveur de la récupération.

28. INDICATEURS DE L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE AU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE PAR RAPPORT À L'ANNÉE PRÉCÉDENTE)  
1990

MOIS	NIVEAU D'ACTIVITÉ	NIVEAU D'EMPLOI	MOYENNE DU SALAIRE RÉEL	UTILISATION DE LA CAPACITÉ INSTALLÉE
Janvier	6,2	3,8	-18,8	79,5
Février	8,0	3,4	-22,7	79,0
Mars	-6,8	2,5	-10,5	72,5
Avril	-22,3	0,6	-22,4	62,5

Source : FIESP (données pour l'industrie de l'État de São Paulo).

En mai, l'inflation était déjà définitivement réapparue (tabl. 29), même si le gouvernement et une bonne partie des analystes, ne comprenant pas la nature de l'inertie inflationniste, continuaient à dire le contraire. En mai, la moyenne de l'inflation comparée aux indices des prix moyens était encore en baisse<sup>14</sup>. Cependant, avec la publication par la Fondation de l'Institut de

29. TAUX D'INFLATION MENSUEL AU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE)  
1990

MOIS	POURCENTAGE
Janvier	74,53
Février	70,16
Mars	79,11 -3,3 <sup>a</sup>
Avril	20,19 -6,3 <sup>a</sup>
Mai	8,53
Juin	11,70
Juillet	11,31
Août	11,83
Septembre	13,13
Octobre	15,83
Novembre	18,56
Décembre	16,03

a. Ces données correspondent à l'inflation à la fin du mois en cours comparée à la fin du mois précédent.

Source : FIPE.

14. Les indices habituels des prix sont inadaptés pour mesurer l'inflation après un gel. Ils incluent un fort résidu inflationniste parce qu'ils comparent la moyenne des prix du mois en cours avec la moyenne des prix du mois précédent. Par conséquent, il faut un certain temps pour qu'ils reflètent la fin du processus inflationniste. Ainsi, l'indice point à point est une mesure plus réaliste de l'inflation après un choc parce qu'il élimine le report impliqué par les indices habituels des prix calculés sur la base d'une moyenne mensuelle.

recherches économiques (FIPE) de l'indice des prix pour les mois suivants, il n'y avait plus aucun doute sur la réapparition de l'inflation. À la fin de l'année, l'inflation était proche de 20 % par mois.

Pourquoi l'inflation est-elle réapparue ? Il existe trois explications, une monétariste, une keynésienne et une néostructuraliste, ou inertielle. Les raisonnements monétariste et keynésien sont basés sur l'augmentation de l'offre de monnaie au cours des trois mois suivant la mise en place du plan. L'analyse néostructuraliste est basée sur les déséquilibres de prix relatifs et le conflit distributif correspondant. Le gouvernement a adopté une politique monétariste naïve, considérant que l'inflation serait éliminée en réduisant de manière drastique l'offre de monnaie. En procédant ainsi, il oublia en premier lieu que l'inflation n'est pas un problème de stock mais de flux. Pour contrôler l'inflation, il est nécessaire d'éliminer le déficit budgétaire et de contrôler l'offre de monnaie, et non pas le stock de monnaie. Toutefois, l'erreur majeure du gouvernement fut d'ignorer le caractère inertiel de l'inflation brésilienne du moment. Lorsque l'inflation a une composante inertielle, il est nécessaire de geler les prix et d'adopter des tables de conversion des prix à terme qui comportent une inflation vers ceux sans inflation, ou alors d'adopter un mécanisme plus sophistiqué de neutralisation de l'inertie avec la création d'une seconde monnaie ou d'une monnaie-indice fixe par rapport au dollar, comme l'a fait le plan Real. Plus largement, il est nécessaire de promouvoir une politique de revenu qui neutralise l'inertie pour soutenir (et non pas remplacer) la politique fiscale et monétaire.

Pour les auteurs du plan Collor, le gel adopté était une mesure accessoire. Ce gel n'avait rien à voir avec un diagnostic inertiel puisqu'il ne comportait pas de tables de conversion. Bien que radical, le plan était orthodoxe : la partie essentielle du plan était la réduction de l'offre de monnaie suivie de l'élimination du déficit fiscal.

La véritable explication monétariste concernant la réapparition de l'inflation est simple : les prix augmentaient à nouveau parce que, au cours des deux mois suivant la mise en œuvre du plan, la base monétaire s'était élevée quatre fois. L'augmentation des liquidités a provoqué des anticipations selon lesquelles l'inflation allait réapparaître, or, une anticipation rationnelle est une prophétie autoréalisable... Les monétaristes n'acceptent pas le fait que l'offre de monnaie possède un caractère passif, essentiellement endogène et ils oublient que, après l'hyperinflation, une stabilisation soudaine provoque une forte augmentation de la base monétaire. Pour les monétaristes néo-classiques, la croyance qu'une augmentation de l'offre de monnaie cause l'inflation a un caractère quasi religieux. La rhétorique monétariste – « véridique » puisqu'elle fait partie de l'économie politique dominante – dit qu'une augmentation de l'offre de monnaie entraîne l'inflation ; la théorie des anticipations rationnelles ajoute que les agents économiques formeront leurs anticipations en accord avec la théorie « véridique » et, de nouveau

rationnellement, se comporteront selon leurs anticipations, accroissant ainsi les prix. Ainsi, la prophétie s'autoréalise.

L'explication monétariste est implicite dans la plupart des analyses. Pastore (1990) l'a adoptée explicitement. L'excès de demande n'est pas nécessaire pour que l'inflation réapparaisse ; une élévation de la base monétaire est suffisante. Pour que cette explication soit correcte, l'accélération de l'inflation immédiatement après la mise en place du plan Collor devrait être le résultat de la décision des entreprises privées d'élever leur prix puisqu'elles auraient remarqué l'augmentation de la base monétaire. L'industrie textile, les fournisseurs de services personnels, les agriculteurs et l'industrie de l'électroménager – la première à avoir augmenté ses prix après le plan – auraient ainsi pris cette décision après avoir estimé l'augmentation de la base monétaire...

L'explication postkeynésienne est plus raisonnable mais, dans ce cas, ne prend en compte qu'une partie seulement de l'accélération de l'inflation. Selon cette analyse, adoptée par Toledo (1990) entre autres, l'inflation est réapparue parce que l'augmentation de l'offre de monnaie a entraîné un excès de la demande. L'élimination de l'inflation par le choc sur les liquidités aurait été temporaire. Avec la restauration des liquidités, la demande s'est rétablie et l'inflation est revenue. En fait, comme nous l'avons montré, cette tendance était le résultat de la récession plutôt que de la croissance. Les ventes au détail ont augmenté le premier mois après la mise en place du plan, mais ont baissé ensuite. Certaines entreprises ont pu bénéficier de cette reprise précaire de la demande en augmentant leur prix, mais elles étaient peu nombreuses parce que la demande globale au lieu d'augmenter diminuait.

L'explication néostructuraliste, ou inertielle, de la réapparition de l'inflation se fonde sur la nature de l'inflation au Brésil et non sur les erreurs relatives à l'offre de monnaie. L'inflation au Brésil est inertielle et était très élevée – en fait l'hyperinflation prédominait déjà – quand le plan de stabilisation fut mis en place. L'explication néostructuraliste insiste sur les déséquilibres des prix relatifs lors du gel et sur le conflit distributif correspondant. Au Brésil, les agents économiques sont habitués à se prémunir contre l'inflation. Ils croient qu'élever leur prix est le meilleur moyen de se protéger du conflit distributif généralisé. Le 16 mars 1990, lorsque les prix ont été gelés, les prix relatifs étaient nécessairement déséquilibrés car les ajustements de prix n'étaient pas synchronisés. Ainsi, il y avait un déséquilibre intertemporel des prix relatifs. Un tel déséquilibre, qui peut être mesuré par la dispersion des prix relatifs, tend à augmenter avec l'accélération de l'inflation jusqu'au moment où l'économie devient totalement dollarisée.

Le jour de l'instauration du plan, les entreprises qui venaient d'augmenter leurs prix ont bénéficié du gel parce que leur marge augmenta, tandis que celles qui s'apprétaient à le faire furent désavantagées. Comme l'inflation était chronique, les entreprises désavantagées par le gel, ou qui pensaient l'avoir été, augmentèrent leurs prix dès qu'elles le purent. Avec le plan Collor,

les entreprises se sentaient également lésées par la rétention de leurs avoirs. C'était une seconde raison pour augmenter si promptement leurs prix.

Certains facteurs ont favorisé l'augmentation des prix : 1° l'augmentation des dépenses immédiatement après le gel, 2° l'augmentation de l'offre de monnaie qui accompagna la récession et 3° la libéralisation rapide des prix par quelques oligopoles. Ces facteurs représentaient les opportunités qu'attendaient les entreprises. Mais en raison du caractère inertiel de l'inflation brésilienne, l'augmentation des prix aurait eu lieu de toute façon. Le gel des prix et des actifs financiers engendra une trêve d'un mois mais, immédiatement après celle-ci, les entreprises commencèrent à élever leurs prix. Personne ne veut être lésé par l'inflation ou par un plan de stabilisation. Selon la *Gazeta Mercantil*, quelques jours après le gel, les entreprises « cherchaient un indice auquel elles pourraient indexer leurs prix ». Craignant le chômage, les travailleurs ont suspendu leurs revendications pour un certain temps, mais deux mois après le début du plan, ils procédaient déjà à d'importantes revendications et recevaient des augmentations salariales de 20 à 30 %<sup>15</sup>. Les entreprises qui acceptèrent ces revendications salariales ont probablement augmenté leurs prix pour compenser la hausse des coûts.

Il est important de souligner que depuis 1987 l'indexation au Brésil n'a pas seulement signifié l'augmentation des prix selon l'inflation passée. Les agents économiques avaient si peur d'être lésés par l'inflation que soit ils changeaient l'indice utilisé pour en obtenir un plus favorable, soit ils « indexaient » leurs prix selon leur propre prédiction en matière de taux d'inflation future. En d'autres termes, dans leurs décisions de prix, ils tendaient à ajouter une prime de risque sur le taux d'inflation du mois précédent. Comme toutes les entreprises se comportaient de manière semblable, chaque entreprise individuellement ne se préoccupait pas de savoir si son augmentation de prix serait suivie par la concurrence. Ainsi, l'inflation inertielle était aussi, paradoxalement, une inflation en accélération.

15. En se fondant sur la loi salariale antérieure, qui indexait les salaires en fonction de l'inflation du mois précédent (indice des prix à la consommation de l'IBGE), les travailleurs revendiquaient une augmentation salariale de 84 % pour le mois d'avril et de 44 % pour le mois de mai, soit un total de 166 %, alors qu'en fait l'inflation – calculée selon la méthodologie comparant des niveaux de fin de mois au lieu des moyennes mensuelles – était de 3,3 % en avril et de 6,2 % en mai.

## Les tentatives de stabilisation

De 1979 à 1994, l'inflation était le symptôme le plus évident de la crise de l'économie brésilienne. C'était une inflation élevée et persistante qui résistait à toutes les tentatives de stabilisation. Après des programmes de stabilisation hétérodoxes, ou prétendus tels, l'inflation chutait mais, en peu de temps, elle retrouvait son niveau antérieur ou passait à un niveau encore plus élevé. En général, il n'y avait pas de réponse aux programmes orthodoxes : l'inflation restait au même niveau ou augmentait. Après le premier plan de stabilisation orthodoxe en 1979, l'inflation passa de 40 à 100 % par an ; après le deuxième, en 1981, elle resta au même niveau et après le troisième, en 1983, elle passa de 100 à 200 % par an. Après le plan Cruzado (1986), la première tentative hétérodoxe, l'inflation chuta de 10 % par mois à presque zéro, mais un an plus tard elle était au-dessus de 20 % par mois. Après le plan Bresser (1987), l'inflation chuta presque à zéro et, deux ans plus tard, elle était proche de 30 % par mois. Après le plan Verão (1989), l'inflation s'effondra mais un an plus tard elle atteignait 80 % par mois. Le plan Collor (1990) réduisit l'inflation à presque zéro, mais un an après elle était proche de 20 % par mois. Les plans orthodoxes Arroz com Feijão (1988), Éris (1990) et Marcflio (1991-1992) n'ont pas réussi à faire baisser l'inflation.

Pourquoi le Brésil n'a-t-il pas réussi à stabiliser son économie entre 1989 et 1994 ? Était-ce le manque de volonté politique de la société qui bloquait l'ajustement fiscal ? Était-ce parce que l'ajustement fiscal était pratiquement irréalisable sans une réduction correspondante de la dette publique ? Était-ce parce que les programmes de stabilisation étaient inefficaces, fruit d'une incompetence technique ? Chacune de ces interrogations correspond à une hypothèse ou à une théorie sur les causes de l'échec de la stabilisation. Ces théories considèrent que l'inflation élevée ou inertielle qui a frappé le Brésil pendant des années ne fut pas surmontée parce que : 1° la dette publique était excessive et son échéance était très courte, ce qui montrait une perte de crédit de l'État et, par là, indiquait une crise fiscale majeure ; 2° la société n'appuyait pas politiquement les équipes économiques chargées des programmes de stabilisation ; et 3° les équipes économiques locales et le FMI

(dans le cas des programmes qu'il conseillait) manquaient de compétences pour traiter l'inflation inertielle, d'où l'adoption de programmes de stabilisation inefficients ou inefficaces.

Nous appelons la première de ces hypothèses, l'hypothèse politique, la deuxième, l'hypothèse de la crise extrême et la troisième, l'hypothèse de l'inefficience, ou de l'incompétence économique. Ces trois théories ne s'excluent pas, mais sont complémentaires. Quand un pays est atteint par l'hyperinflation, comme dans le cas du Brésil au début de 1990, cela signifie que l'État est en faillite, que sa crédibilité est très faible, que sa dette publique est frappée par des échéances très courtes ou des arriérés et qu'il n'est plus capable de soutenir sa monnaie nationale. En d'autres termes, l'hypothèse de la crise extrême fait partie intégrante de l'explication, et la réduction ou la consolidation de la dette publique est nécessaire. Quand l'ajustement fiscal n'est jamais totalement atteint, cela signifie que la stabilisation manque d'appui politique et que la société est indulgente vis-à-vis de l'inflation. En d'autres termes, l'hypothèse politique a aussi du sens. Finalement, quand un pays échoue à se stabiliser de manière récurrente, ceci indique que les politiques économiques adoptées ne sont pas adaptées au problème qu'elles doivent résoudre. Elles entraînent des coûts très élevés et sont tout simplement inefficaces. L'incompétence économique fait donc également partie du tableau.

Au cours des dernières années, la première explication était devenue populaire. Le nombre de conférences, d'articles et de livres traitant des aspects politiques des réformes économiques était en pleine augmentation. Cette explication est vraie, mais elle ne comporte pas toute la vérité. L'hypothèse de l'inefficience ou de l'incompétence économique, bien que jamais ouvertement exprimée, était jusqu'alors l'explication la plus commune, mais depuis que l'hypothèse politique était devenue populaire, la supposition prédominante était que les économistes bien préparés – avec des doctorats des meilleures universités des pays développés – savaient ce qu'il fallait faire ; ce qui manquait c'était l'appui politique<sup>1</sup>. Nous pensons que cette approche est erronée. Les échecs des programmes orthodoxes de stabilisation au Brésil le montrent. Enfin, l'hypothèse de la crise extrême, qui est évidemment impopulaire parmi les créanciers intérieurs et extérieurs, est également pertinente, mais insuffisante pour expliquer l'ensemble du problème.

Le pays a adopté des plans de stabilisation entre 1979, début de la crise brésilienne – quand l'inflation s'est accélérée en passant d'une moyenne de 40 % au cours des années 1970 à 100 % par an entre 1979 et 1981 –, et 1992. Certains étaient des plans d'urgence, d'autres avaient été préparés depuis un certain temps. Certains étaient « hétérodoxes », adoptant un gel des prix, mais la

1. Williamson (1993b) observe que, outre l'appui politique, la réussite des réformes économiques requiert une équipe compétente et stable et un programme économique global.

plupart ont adopté des stratégies « orthodoxes »<sup>2</sup>. Certains ont eu recours à la stratégie du choc, d'autres ont essayé l'approche graduelle<sup>3</sup>. Dans quelques cas, bien que l'inflation n'ait pas été dominée, la situation économique s'est améliorée, tandis que dans d'autres la crise a simplement empiré. Dans quelques cas, le résultat final a simplement été un coût élevé à payer ; dans d'autres, le coût était aussi associé à un bénéfice. Après l'échec du plan Marcílio (1991-1992) et la destitution du président Collor, lorsque Fernando Henrique Cardoso était ministre des Finances et Itamar Franco le président, le plan Real – fondé sur la théorie de l'inflation inertielle – a finalement réussi à stabiliser l'économie brésilienne. Ce plan est analysé dans le chapitre 15 conjointement avec d'autres réformes économiques qui ont réussi au Brésil depuis le début de la crise.

Dans ce chapitre, je discute les trois hypothèses relatives à l'échec de la stabilisation et, ensuite, j'analyserai sous ces trois angles les programmes de stabilisation essayés au Brésil depuis 1979, lorsque la crise a débuté au Brésil, jusqu'en 1994, lorsque le plan Real a fermement contrôlé l'inflation inertielle.

## L'hypothèse de l'inefficience : le plan Marcílio

L'hypothèse de l'inefficience pour expliquer l'échec de la stabilisation peut être illustrée par le plan Marcílio. Mis en œuvre par le ministre Marcílio Marques Moreira, il entra en application à partir de mai 1991 et jusqu'en septembre 1992 quand le président Collor fut officiellement mis en accusation pour corruption. Le plan Marcílio était un programme orthodoxe et graduel, conseillé par le FMI, et qui ignorait le caractère inertiel de l'inflation. Il éleva les taux d'intérêt réels à environ 40 % par an en 1992, maintint l'économie en récession de manière permanente et éleva de manière perverse le déficit budgétaire qui, excédentaire en 1990 et 1991, devint déficitaire en 1992, bien qu'une certaine discipline fiscale ait été maintenue. La réapparition du déficit était une conséquence des intérêts élevés payés par l'État sur la dette publique intérieure.

Au cours des premiers mois de 1992, le gouvernement Collor perdit sa seconde grande opportunité d'atteindre la stabilisation<sup>4</sup>. Le déficit budgétaire était encore sous contrôle en raison des mesures d'ajustement fiscal adoptées

2. Une politique de stabilisation « hétérodoxe » agit directement sur les prix et les salaires ou le taux de change, alors qu'une politique « orthodoxe » agit indirectement sur les prix par l'intermédiaire de politiques monétaires et fiscales qui affectent la demande, modifient les anticipations, ou les deux à la fois. Selon cette définition, la politique de revenu ou une politique qui neutralise l'inertie inflationniste est une politique hétérodoxe.

3. Un choc peut être hétérodoxe (gel des prix associé à une table de conversion ou adoption d'une seconde monnaie indexée au dollar pour neutraliser l'inertie) ou se fonder sur une valeur nominale fixe (en général le taux de change, fixe et convertible). L'alternative à la thérapie de choc est l'approche graduelle qui peut être orthodoxe (politiques fiscales et monétaires ou des directives) ou hétérodoxe (orientations qui prévoient une inflation future déclinante et une politique de revenu).

4. La première opportunité fut perdue avec l'inauguration du nouveau gouvernement, en mars 1990, quand le plan Collor I fut mis en œuvre et n'arriva pas à stabiliser l'économie.

en 1990 ; les prix relatifs, y compris les prix publics et le taux de change, étaient équilibrés et l'inflation était élevée mais stable. En outre, le gouvernement avait retrouvé un soutien politique, en particulier de la part des élites, en raison d'une combinaison de facteurs favorables : l'inflation avait arrêté son accélération ; le président Collor avait changé ses ministres, choisissant un groupe d'intellectuels et de politiciens compétents et très respectés<sup>5</sup> ; les marchés financiers étaient tranquilles ; l'appui de la communauté internationale et des institutions multilatérales était fort en raison du lancement en 1990 de réformes orientées vers le marché et, enfin, les réserves internationales étaient en augmentation. À cette occasion, une valeur nominale fixe, comme en Argentine, associée à un gel temporaire des prix et à un accord social neutralisant l'inertie, aurait probablement renforcé le processus d'ajustement fiscal et la stabilisation aurait été atteinte. Au lieu de cela, la stratégie graduelle, inefficace contre l'inflation inertielle, fut maintenue et une véritable opportunité de stabilisation fut perdue.

Lorsque Marçílio Marques Moreira devint ministre, l'inflation était d'environ 10 % par mois. Elle s'accéléra au cours du plan Marçílio jusqu'en novembre 1991 pour atteindre 25 % par mois. Jusqu'en avril 1992, le taux d'inflation baissa modérément pour atteindre environ 20 %. En octobre, quand Marques Moreira quitta le ministère, l'inflation était revenue à 25 % par mois. Au début de 1992, quand pour la première fois depuis 1987 l'inflation avait arrêté son accélération et avait même baissé un peu, ce plan orthodoxe donnait encore beaucoup d'espoir aux économistes et aux décideurs politiques qui ne comprenaient pas le caractère inertiel de l'inflation brésilienne. Pourtant, il devenait de plus en plus clair que l'inertie inflationniste était plus forte.

## Anticipations et décisions

Selon l'analyse néostructuraliste et inertielle, l'accélération de l'inflation en 1991, après le plan Collor II, était le résultat d'un rééquilibrage nécessaire des prix relatifs à la suite du gel des prix. L'inflation s'accélérait parce que le dernier gel des prix avait aggravé le déséquilibre des prix relatifs, agissant comme le moteur de la reprise de l'inflation inertielle qui, en peu de temps, atteignait les niveaux antérieurs au gel. Par ailleurs, le résidu inflationniste à la suite du gel, supérieur à 5 %, laissait entendre que les agents économiques n'avaient pas d'autres solutions après le plan que de s'engager à nouveau dans le jeu inertiel d'indexation des prix, les corrigeant tour à tour afin de garantir leur part du revenu. Dans ce conflit distributif, les agents

5. Hélio Jaguaribe devint secrétaire de la Science et de la Technologie. Celso Lafer devint ministre des Affaires étrangères. Adib Jatene ministre de la Santé. Elieser Batista ministre des Projets spéciaux de développement économique et José Goldemberg ministre de l'Éducation. Tous étaient au gouvernement depuis mars 1990. Marçílio Marques Moreira entra au gouvernement en avril 1991.

économiques, guidés par l'expérience antérieure en matière d'accélération inflationniste, ajoutaient une marge supplémentaire à l'inflation passée pour se protéger d'une probable élévation de l'inflation. En agissant de la sorte, les agents économiques transformaient leurs anticipations en une prophétie auto-réalisable. L'État étant en faillite, ces agents économiques savaient qu'il n'était pas en position de garantir la stabilité de la monnaie et qu'il finirait par sanctionner l'inflation par l'augmentation de l'offre nominale de monnaie.

Cette dernière caractéristique définit le scénario de « l'hyperinflation indexée » ou « hyperinflation contenue » qui a prévalu au Brésil depuis l'échec du plan Cruzado, jusqu'à la mise en œuvre du plan Real. Lara Resende (1988) a appelé ce phénomène « processus hyperinflationniste ». En fait, depuis l'échec du plan Cruzado, l'économie brésilienne était dans une situation intermédiaire entre l'inflation autonome, ou purement inertielle, et l'hyperinflation. Les mécanismes d'indexation relatifs à l'inflation passée continuaient à fonctionner, mais des anticipations très volatiles, qui généralement indiquaient une accélération de l'inflation, s'y sont ajoutées à la suite de la crise fiscale et de la perte de confiance dans le gouvernement. Les agents économiques anticipaient l'accélération de l'inflation et se comportaient en conséquence.

Pourtant, avec le plan Marcílio qui débuta en novembre 1991, l'inflation arrêta de s'accélérer et diminua même modestement. Pourquoi ? Malgré son échec, le plan Collor laissait un héritage positif : en 1990, presque 28 milliards de dollars de dette intérieure du Trésor avaient été annulés. Par conséquent, la crise fiscale était objectivement plus limitée. En deuxième lieu, le ministre Marques Moreira avait réussi à imposer à l'économie son style calme et confiant. À la fin du mois d'octobre 1991, il y eut une attaque spéculative contre le cruzeiro. La prime sur le marché parallèle, qui était nulle, atteignit 50 % en trois jours. À ce stade, la Banque centrale, qui dans une situation pareille avait toujours vendu de l'or sur le marché parallèle, prit une décision risquée mais correcte : laisser le marché seul. À la surprise du marché financier brésilien, cette stratégie fonctionna. L'attaque spéculative échoua. La prime sur le marché parallèle retourna rapidement à son niveau antérieur, de zéro pour cent. Après cela, les agents économiques modifièrent leurs anticipations. Il reconnurent que, contrairement à 1989, ils n'avaient plus la capacité de mener des attaques spéculatives contre le cruzeiro.

En troisième lieu, l'inflation arrêta son ascension en raison de la récession provoquée par des taux d'intérêt très élevés. L'inflation inertielle est autonome par rapport à la demande, ce qui signifie qu'une forte récession a peu d'effet sur la chute du niveau d'inflation. Néanmoins, la récession peut empêcher l'inflation de poursuivre son augmentation. C'est ce qui a dû se passer en novembre 1991.

La reprise partielle de la confiance publique et la récession ont interrompu l'accélération de l'inflation. Mais l'inertie inflationniste ne fut pas brisée. La nature indexée de l'économie n'était pas éliminée. Au Brésil, les agents

économiques étaient habitués à corriger leurs prix selon l'inflation passée. Par ailleurs, nous connaissons la nature volatile des anticipations, de telle sorte qu'il serait incorrect de supposer qu'un simple retournement des anticipations suffise à mettre graduellement fin à l'inflation.

Les monétaristes, en particulier les partisans des anticipations rationnelles, confondent anticipations et décisions<sup>6</sup>. Ils imaginent que toutes les anticipations sont autoréalisables parce qu'elles sont automatiquement transformées en décisions économiques. Toutefois, il existe une distance importante entre anticipations et décision. Dans la théorie néostructuraliste de l'inflation, les agents économiques, préoccupés de se protéger du conflit distributif généralisé qui caractérise l'inflation élevée, sont très prudents dans leurs changements de décisions. Ils peuvent changer leurs anticipations et admettre que l'inflation puisse baisser, mais comme les décisions sont volatiles et peu sûres, ils ne les changent pas. Conservateurs, les agents économiques maintiennent leur décision d'élever les prix de manière inertielle parce qu'ils sont opposés au risque, préoccupés de se protéger et conscients que l'économie est un véritable processus de distribution du revenu<sup>7</sup>. Comme ce type de comportement rationnel sera adopté par la grande majorité des agents économiques, un retournement des anticipations peut avoir lieu, mais il ne se traduira en aucun cas par un refus d'augmenter les prix.

Dans le cas du Brésil, un retournement des anticipations a réussi à réduire la composante hyperinflationniste de l'inflation brésilienne, mais il n'a pas réussi à casser son inertie. L'inflation arrêta son accélération à la fin de 1991, mais elle ne baissa pas, en dépit de ce que prévoient les anticipations fortement influencées par le caractère dominant des analyses monétaristes. La diminution attendue du taux d'inflation fut empêchée par le conflit distributif, la protection des parts de chacun dans le revenu, la prédominance des décisions sur les anticipations, la tendance des agents économiques du secteur réel de l'économie à fonder leurs décisions de prix sur l'expérience passée (ce n'est que dans le secteur financier que les anticipations sont dominantes pour définir les décisions en matière de prix)<sup>8</sup> et le fait que l'inflation soit essentiellement un processus réel avec des conséquences monétaires, au lieu d'être simplement un phénomène monétaire. Il restait alors seulement une politique économique inefficace et inefficace.

6. Voir Tokeshi (1991). Dans ce travail, l'auteur cherche les « fondements microéconomiques » de l'inflation inertielle.

7. La distinction entre anticipations et décisions peut être illustrée par la remarque d'un riche marchand de riz brésilien qui un jour me dit de façon très expressive : « L'argent est quelque chose de sérieux. On ne devrait pas jouer avec lui. » « Argent » pour lui signifiait profit et « jouer avec l'argent » était prendre des décisions suivant des anticipations volatiles et non fiables.

8. Je dois cette distinction sur les décisions en matière de prix dans les secteurs réel et financier à Fernando Holanda Barbosa.

## L'hypothèse de la crise extrême

Les plans de stabilisation ont échoué au Brésil en raison de l'incapacité des gouvernements de définir un programme qui soit à la fois hétérodoxe, par la prise en compte de l'inertie inflationniste, et orthodoxe, par l'adoption de schémas monétaires et fiscaux rigides. Mais la crise fiscale extrême déclenchée par la crise de la dette extérieure et les hypothèses politiques ont aussi joué un rôle dans l'échec de ces programmes.

L'explication fondée sur une dette publique excessive est très pertinente. Il n'y a aucun doute qu'une dette extérieure et intérieure excessivement élevée rend inutiles les efforts raisonnables de stabilisation<sup>9</sup>. Ce n'est pas une simple coïncidence si la majorité des pays très endettés ont d'abord échoué à stabiliser leur économie et qu'ils ne le réussirent qu'après que l'hyperinflation les ait obligés à adopter des mesures exceptionnelles. Ce n'est pas un hasard si, presque invariablement, les pays en situation de crise fiscale aiguë et plongés dans l'hyperinflation ont recours à l'annulation de la dette intérieure et à l'appui financier international.

Mais la réduction de la dette publique, aussi bien intérieure qu'extérieure, est une stratégie de stabilisation avec des limites claires. La réduction de la dette extérieure ne dépend pas seulement des pays débiteurs. Des retards de paiement sont toujours une possibilité, bien que leurs coûts soient élevés. Il existe quelques cas classiques d'annulation unilatérale d'une partie de la dette extérieure, comme le cas des États-Unis au XIX<sup>e</sup> siècle et de l'Allemagne dans les années 1930 et en 1953, ou encore de la Grande-Bretagne après la Seconde Guerre mondiale. Dans une certaine mesure, ce fut aussi le cas du Costa Rica avant le plan Brady. Mais normalement les pays ne disposent pas du pouvoir extérieur et de l'union intérieure nécessaires pour effectuer une telle action.

Le Brésil n'avait pas le pouvoir de réduire sa dette extérieure de manière unilatérale. Cela explique pourquoi le Brésil a échoué sa stabilisation durant tant d'années. Par ailleurs, il y a un aspect négatif à ce propos : alors que des secteurs significatifs de l'économie espéraient une diminution importante de la dette extérieure, cette possibilité rendit plus difficile l'ajustement intérieur nécessaire. Lorsque la dette fut négociée selon le plan Brady (1993), l'espoir de transférer une partie importante du coût de l'ajustement fiscal sur les créanciers extérieurs s'est évanoui. La réduction de la dette extérieure fut moins importante que ce qui aurait été raisonnable, mais c'était tout ce qui était alors possible politiquement<sup>10</sup>. Le processus de répartition des coûts entre créanciers et débiteurs était terminé. Comme la dette extérieure est une dette

9. J'ai développé cette idée dans Bresser-Pereira (1989b).

10. Selon French-Davis et Devlin (1993, p. 4) : « Les accords Brady ont représenté un allègement modeste du flux de liquidités extérieures, inférieur à 1 % du PIB (variant de 0,2 à 0,8 %). »

publique, les Brésiliens connaissent depuis 1993 les coûts approximatifs de l'ajustement auxquels ils doivent faire face.

Une annulation partielle de la dette intérieure est beaucoup plus courante. Mais elle est risquée et provoque de fortes réactions politiques. Elle ne peut être adoptée que lorsque la crise est aiguë mais, même dans ce cas, cela demande du courage. Dans le cas où la stabilisation ne réussirait pas, la dette peut facilement se reconstituer. Le plan Collor I annula presque la moitié de la dette intérieure du Trésor. Ceci améliora de manière significative la situation fiscale du pays mais, comme la crise fiscale ne fut pas surmontée et que la stabilisation ne fut pas atteinte, la dette intérieure augmenta de nouveau, en particulier après novembre 1991 lorsque les taux d'intérêt s'élevèrent de manière accentuée.

Après l'annulation de la dette organisée par le plan Collor, la stabilisation est devenue plus facile. Par ailleurs, à deux reprises, le gouvernement Collor a bénéficié d'un large appui politique. Au début de 1990 et de 1992, deux opportunités concrètes ont surgi pour stabiliser l'économie brésilienne. Le fait qu'elles aient été perdues, alors que l'appui politique nécessaire existait et que la crise fiscale était partiellement affaiblie, montre qu'il manquait une compétence technique aux deux équipes économiques du gouvernement Collor.

## L'hypothèse politique

Il y a l'hypothèse politique pour expliquer les lenteurs à stabiliser l'inflation brésilienne. Deux phénomènes complémentaires à la théorie politique – le populisme économique et la complaisance envers l'inflation – mettent en exergue le manque d'appui politique dont ont souffert les équipes économiques dans la mise en place des mesures d'ajustement fiscal, difficiles, que tout programme de stabilisation nécessite.

L'appui politique aux réformes économiques dépend de la perception que la société a du besoin de réformes ou, en d'autres termes, de l'évaluation des « coûts nets de transition ». Les réformes ne sont pas toujours nécessaires. Quand le taux d'inflation est encore à un niveau raisonnable, certaines sociétés, comme la société brésilienne, sont insensibles à l'inflation et sont prêtes à vivre avec elle. D'autres réformes, telles que la libéralisation commerciale, peuvent être longtemps considérées comme indésirables parce qu'elles sont confrontées à des intérêts puissants. Cependant, lorsque la nécessité des réformes commence à être perçue, il faut considérer les coûts nets de transition. Ces coûts représentent la différence entre les coûts impliqués par les réformes (en termes de taux plus élevés de chômage et de restructuration des entreprises privées) et les coûts liés à l'ajournement de l'ajustement et des réformes <sup>11</sup>.

11. J'ai développé le concept des coûts nets de transition dans Bresser-Pereira (1993b). Pour des développements additionnels du concept, voir Abud (1992) et Bresser-Pereira et Abud (1994).

Au début, les coûts nets de transition tendent à être élevés parce que les coûts de l'ajournement de l'ajustement ou des réformes – continuation de l'inflation, du protectionnisme et de l'utilisation inefficace des ressources – sont encore réduits, alors que les coûts de l'ajustement et des réformes de l'économie – stabilisation des prix, prix corrects et promotion de réformes orientées vers le marché – sont encore élevés. Mais à mesure que le temps passe, les coûts liés à l'ajournement des réformes augmentent et deviennent plus élevés que les coûts de l'ajustement de l'économie. À ce point, la courbe des coûts de l'ajournement des réformes croise la courbe des coûts des réformes. Face à la résistance à l'ajustement et aux réformes, les distorsions croissantes entraîneront une crise fiscale aiguë et l'hyperinflation. Si auparavant la société avait des doutes sur le fait que les coûts de l'ajournement de l'ajustement étaient beaucoup plus élevés que les coûts de l'ajustement, à présent elle n'en aura plus. Le temps de l'ajustement et des réformes est venu, même si cette société a une nette préférence pour la consommation présente.

La période précédant l'hyperinflation peut être très longue. Il est aussi possible que les coûts nets de transition soient déjà négatifs et que, en dépit de cela, la société résiste aux réformes. Ce comportement irrationnel collectif a plusieurs explications. Tout d'abord, la société peut ne pas avoir perçu correctement la situation. Si la stratégie de croissance antérieure a bien réussi, il est difficile d'admettre qu'elle génère des distorsions et qu'elle soit épuisée. Ensuite, les coûts nets totaux de transition peuvent être négatifs, mais certains groupes peuvent encore bénéficier de la crise<sup>12</sup>. Si nous traçons les deux courbes pour chaque groupe significatif de la société, nous trouverions probablement que, pour certains, les coûts de l'ajournement de l'ajustement et des réformes croisent rapidement les coûts de l'ajustement et des réformes, alors que pour d'autres cette intersection arrive beaucoup plus tard, si même elle apparaît, car ces groupes bénéficient de l'inflation et de la crise. Ces groupes résisteront à l'ajustement, ils refuseront leur appui politique à la stabilisation aussi longtemps qu'ils le pourront.

Les réformes peuvent également être ajournées ou échouer à cause de la fragilité des institutions de négociation qui facilitent la prise des décisions nécessaires. Quand les associations des travailleurs et des entrepreneurs ne sont pas représentatives, quand les partis politiques sont faibles et désorganisés, quand l'État est disloqué par une crise fiscale sévère et n'est plus en mesure de mener des négociations et de faire appliquer les accords, il est beaucoup plus difficile de mener une réforme avec succès.

Au Brésil, l'ajournement de l'ajustement et des réformes peut sans aucun doute s'expliquer par la préférence pour la consommation présente. Le fait d'avoir attendu que les coûts nets de transition deviennent négatifs, clairement visible à la fin des années 1980, en est la preuve. Il faut se rappeler qu'avant,

12. Ce dernier cas fut analysé et formalisé par Alesina et Drazen (1991) et Przeworski (1991).

plusieurs tentatives de stabilisation avaient échoué. Les résistances politiques à l'ajustement ne peuvent pourtant pas expliquer complètement l'ajournement des réformes et surtout des tentatives d'ajustement et de stabilisation. Dans ce processus, l'incompétence des décideurs politiques a également joué un rôle important.

## Douze plans de stabilisation

Depuis 1979, au moment où la grande crise s'est esquiscée, la majorité des plans de stabilisation au Brésil, si ce n'est tous, ont été inefficients. Tous les programmes purement orthodoxes – les deux programmes conseillés par le FMI (plan Delfim III en 1983 et plan Marcílio en 1991-1992), le plan Arroz com Feijão (1988) et le plan Éris (1990) – ont été inefficients parce qu'ils n'avaient pas pris en considération l'inflation inertielle et parce qu'ils cherchaient une stabilisation graduelle. Tous les plans à prédominance populiste, comme le plan Delfim I (1979) et le plan Cruzado (1986), ont été inefficients pour des raisons évidentes : ils combinaient l'incompétence et le manque d'appui politique à l'ajustement fiscal nécessaire. Parmi les cinq plans de chocs – plan Cruzado (1986), plan Bresser (1987), plan Verão (1989), plan Collor I (1990) et plan Collor II (1991) – seulement les deux premiers étaient strictement hétérodoxes, c'est-à-dire qu'ils cherchaient à contrôler l'inflation principalement au moyen de mécanismes de neutralisation de l'inertie. Toutefois, dans le plan Bresser, l'ajustement fiscal et le contrôle monétaire étaient déjà perçus comme fondamentaux. Dans les plan Verão et Collor I, la composante orthodoxe dominait totalement, tandis que le plan Collor II n'était pas un véritable plan.

Le programme de stabilisation dont je fus responsable, connu sous le nom de plan Bresser (1987), était un plan d'urgence qui n'avait pas été achevé lorsque j'ai démissionné, après sept mois de fonction, au ministère des Finances, en raison d'un manque d'appui politique à l'ajustement fiscal que j'avais proposé au président<sup>13</sup>. J'affirmais alors avec insistance qu'un programme de stabilisation purement orthodoxe échouerait nécessairement. Un bon programme fondé sur un nouveau gel des prix, associé à l'utilisation du taux de change comme valeur nominale fixe, pourrait contrôler l'inflation de manière efficiente, pourvu que l'ajustement fiscal nécessaire soit effectué. Toutefois, dès lors que les cinq gels des prix précédents n'avaient pas réussi, cette proposition perdait de sa force, alors qu'un nouveau gel des prix devenait chaque fois plus irréalisable politiquement. L'orthodoxie du plan Marcílio,

13. À propos de mon expérience personnelle au ministère des Finances, voir Bresser-Pereira (1992a, 1993a, 1995a).

en 1992, était le résultat de ce scepticisme à propos de la viabilité de mesures héroïques pour neutraliser l'inertie. Néanmoins, ce scepticisme ignorait que tous les plans hétérodoxes depuis le plan Cruzado avaient comporté une dimension fortement orthodoxe et que tous les autres plans de stabilisation tantôt purement orthodoxes, tantôt orthodoxes et hétérodoxes avaient échoué.

Nous résumons brièvement les douze programmes de stabilisation expérimentés par l'économie brésilienne entre 1979 et 1991. Ont-ils échoué parce qu'ils étaient orthodoxes ou hétérodoxes ? Parce que c'étaient des plans de choc ou graduels ? Pourquoi manquaient-ils d'appui politique ou pourquoi étaient-ils incompetents ? Laquelle des trois hypothèses présentées au début de ce chapitre était prédominante dans chacun des plans ?

1. *Le plan Delfim I* (1979) était un programme populiste de droite en même temps qu'il était, de manière contradictoire, national-volontariste et monétariste. Il était fondé sur la préfixation du taux de change, c'est-à-dire sur la détermination d'une trajectoire descendante du taux de change, qui était alors populaire parmi les membres de l'école de Chicago. L'orientation donnée au taux de change était censée modifier les anticipations et pousser les agents économiques à corriger leurs prix en fonction d'elle. Au lieu de cela, l'inflation passa de 50 à 100 % par an et la dette extérieure augmenta de 40 à 60 milliards de dollars des États-Unis en deux ans. C'était un plan hautement inefficace.

2. *Le plan Delfim II* (1981) était un plan orthodoxe classique accompagné d'une forte récession. Le PIB chuta de 3 % en 1981 et l'inflation resta à 100 % jusqu'à la fin de 1982, montrant ainsi son inefficace.

3. *Le plan Delfim III* (1983) était un programme orthodoxe conseillé par le FMI et à nouveau marqué par la récession. En raison de la nature inertielle de l'inflation, ignorée par ces trois plans, et la maxi-dévaluation du cruzeiro en février 1983, l'inflation doubla pour passer à 200 %, soit près de 10 % par mois. Cependant, grâce à la dévaluation réelle, l'équilibre de la balance des paiements fut atteint ce qui représenta la partie compétente du plan. Depuis cette époque, et jusqu'en 1995, le Brésil a eu des excédents commerciaux élevés.

4. *Le plan Dornelles* (avril-juin 1985) a été particulièrement inefficace dans la mise en œuvre du gel des prix des entreprises étatiques et de quelques secteurs oligopolistiques privés représentant presque 40 % du PIB. Ce gel des prix était associé à une politique strictement monétariste exécutée par la Banque centrale. L'inflation tomba de 12 à 7 % par mois pendant trois mois et ensuite, comme cela était à prévoir, retourna au niveau antérieur lorsque les prix gelés furent finalement libérés ou corrigés selon l'inflation.

5. *Le plan Cruzado* (mars-décembre 1986) était un programme hétérodoxe fondé sur le gel des prix. Il était bien formulé et reçut un énorme appui populaire, mais il fut mis en œuvre de manière inefficace, se fourvoyant dans le populisme et la demande excessive. L'inflation passa de 14 % par mois à

presque zéro en raison du gel des prix mais, lorsqu'en décembre il était devenu impossible de maintenir les prix gelés, l'inflation explosa.

6. *Le plan Bresser* (juin-décembre 1987) était un plan hétérodoxe d'urgence. Il ne comprenait pas de désindexation ni de réforme monétaire. Le taux de change ne fut pas gelé. Le plan était basé sur un gel des prix, provisoire et de court terme, et un ajustement fiscal incomplet. À l'époque du plan, les prix relatifs, y compris le taux de change, étaient profondément déséquilibrés. Comme on pouvait s'y attendre, l'inflation commença de nouveau à augmenter lentement. Le programme aurait dû être complété par une correction graduelle des prix publics (ce qui fut fait) et une réforme fiscale à la fin de l'année, ce qui aurait préparé un nouveau et dernier gel des prix au début de 1988. Mais, par manque d'appui politique, le plan ne fut pas achevé.

7. *Le plan Arroz com Feijão* (1988) tenta de mettre en œuvre un programme orthodoxe principalement fondé sur l'adoption de politiques monétaire et fiscale. Son nom, fait référence au plat typiquement brésilien, *arroz com feijão*, ce qui impliquait une politique conventionnelle en opposition à une politique hétérodoxe. C'était un plan de stabilisation inefficent sans l'appui politique nécessaire pour l'ajustement fiscal. Le plan se termina comme une stratégie de débrouillardise en raison de la mauvaise volonté du président Sarney à procéder à l'ajustement fiscal. L'inflation, autour de 14 % par mois en décembre 1987, augmenta graduellement pour atteindre 30 % par mois à la fin de 1988.

8. *Le plan Verão* (janvier-juin 1989) utilisa une approche hétérodoxe, fondée sur le gel des prix, la désindexation et la réforme monétaire, mais il insistait sur les instruments orthodoxes, monétaristes, s'appuyant sur un taux d'intérêt réel extraordinairement élevé (16 % en termes réels au cours du premier mois). La décision d'adopter un taux d'intérêt réel très élevé a accéléré l'échec du plan car cela indiquait que l'État était en faillite. Le plan commença à s'effondrer en juin 1989 et entraîna l'économie brésilienne à l'unique épisode hyperinflationniste de son histoire avec un taux d'inflation supérieur à 50 % par mois à partir de décembre.

9. *Le plan Collor I* (mars-avril 1990) était apparemment un programme orthodoxe et hétérodoxe, associant la rétention des avoirs monétaires et l'ajustement fiscal rigide avec le gel des prix. En fait c'était un plan essentiellement orthodoxe, recevant le plein appui de Washington parce que sa composante hétérodoxe, le gel des prix, fut presque immédiatement abandonnée. En outre, le plan ignorait la théorie de l'inflation inertielle et ne comportait pas de gel des prix associé aux tables de conversion qui neutralisent le déséquilibre des prix relatifs dérivé du caractère déphasé de l'ajustement des prix en situation d'inflation inertielle. Le plan réussit à faire baisser l'inflation de 82 % par mois en mars à 3 % en avril. Ensuite, l'inflation devait être contrôlée par un mélange de politiques fiscale et monétaire et une politique de revenu. L'abandon

formel, le 15 mai, de la politique de revenu, censée contrôler l'inflation résiduelle, a marqué la fin d'un plan incomplet.

10. *Le plan Éris* (mai-décembre 1990), la seconde phase du plan Collor I, doit être considéré comme un nouveau plan<sup>14</sup>. Il a représenté la stratégie la plus strictement orthodoxe et la plus monétariste jamais adoptée au Brésil. Son objectif était d'éliminer l'inflation résiduelle laissée par le plan Collor I. L'effort d'ajustement fiscal, auquel le président Collor continuait à donner son plein appui et qui produisit un excédent budgétaire en 1990 et 1991, était complété par la définition et la poursuite d'un objectif monétariste : une augmentation de 9 % de la base monétaire au second semestre 1990. Bien qu'il n'ait pas été officiellement conseillé par le FMI, il reçut le plein appui de Washington en raison de son caractère orthodoxe. Ce plan illustra une fois encore le caractère endogène de l'offre de monnaie quand l'inflation est élevée et inertielle. Malgré l'énorme récession causée par la politique monétaire restrictive, l'inflation s'accéléra graduellement, passant de 6 % par mois en mai à 20 % en décembre alors que l'offre de monnaie n'était plus contrôlée<sup>15</sup>.

11. *Le plan Collor II* (janvier-avril 1991) était un plan hétérodoxe associé à une augmentation importante des prix publics. Ce fut un programme totalement inefficace, un simple accommodage par lequel le gouvernement cherchait à gagner du temps après l'échec du plan précédent. L'inflation augmenta immédiatement après le plan, atteignant presque 7 % par mois en avril et 10 % en juin.

12. *Le plan Marcílio* (mai 1991-octobre 1992) était un plan de stabilisation conseillé par le FMI, orthodoxe, graduel et inefficace. Le plan commença avec une inflation de 10 % par mois, à un moment où l'inévitable recomposition des prix relatifs après le plan Collor II provoqua une élévation de l'inflation. Il se termina avec une inflation de 25 % par mois, soit le niveau atteint avant le plan Collor II, malgré l'augmentation brutale du taux d'intérêt et la forte récession qui en résulta.

14. Dans un article antérieur (Bresser-Pereira, 1992b), sur lequel ce chapitre est partiellement fondé, je me réfère à onze plans de stabilisation au lieu de douze. Cette différence s'explique par le fait que j'ai décidé ici de reconnaître la seconde phase du plan Collor I, le plan Éris, comme un plan de stabilisation distinct en raison de l'orientation prise un mois après le plan Collor I et le rôle décisif joué jusqu'à la fin de l'année par le président de la Banque centrale, Ibrahim Éris.

15. Selon la *Gazeta Mercantil*, en octobre 1990 lors d'un voyage en Afrique, Ibrahim Éris manifesta sa profonde perplexité devant la reprise de l'inflation en affirmant : « Ce n'est pas l'économie qui est dans l'erreur, c'est le monde ! » Ne disposant pas de l'instrument théorique de l'inflation inertielle, il ne pouvait pas comprendre comment l'inflation reprenait malgré l'énorme ajustement fiscal et le contrôle monétaire strict qui avaient frappé l'économie.

## Conclusion

Douze plans de stabilisation furent mis en œuvre au cours de la grande crise de 1979 à 1994. Tous ont été confrontés à des difficultés de caractère politique. Toutefois, rares sont ceux qui ont échoué exclusivement pour des raisons politiques. Les plans de stabilisation de la période autoritaire (plans Delfim I, II et III), ainsi que les plans Dornelles, Cruzado, Collor I, Éris et Marçílio ont bénéficié d'un large appui politique<sup>16</sup>. Tous ces plans, à l'exception du plan Cruzado, ont échoué principalement parce qu'ils étaient inefficients en raison de l'absence d'un diagnostic correct de l'inflation. Il en est de même avec le plan Arroz com Feijão, le plan Verão et le plan Bresser qui, eux, manquaient déjà clairement de soutien politique en raison de la crise de légitimité du gouvernement Sarney. Le plan Cruzado échoua aussi parce qu'il était inefficace, mais cette inefficacité ne se manifesta que par sa mise en œuvre populiste. Le diagnostic selon lequel l'inflation était essentiellement inertielle était correct, tout comme sa stratégie de neutralisation de l'inertie par le moyen du gel des prix accompagné de tables de conversion.

Certains plans, comme les plans Cruzado et Collor I, ont bénéficié d'un énorme appui politique. Néanmoins, ils ont échoué. Dans le cas du plan Cruzado, comme dans celui du plan Delfim I, il y avait un autre motif politique pour son échec : le populisme économique<sup>17</sup>. Cependant, le caractère antipopuliste d'autres plans n'a pas garanti leur réussite. Déjà confirmés par les plans Delfim II et III, c'est devenu évident après l'échec des plans de stabilisation sous Fernando Collor qui, sans la moindre concession au populisme, avaient comme priorité absolue l'ajustement fiscal. Dans ces plans orthodoxes, toutes les recettes conventionnelles de contrôle de l'inflation furent appliquées. Leur échec était essentiellement dû au fait de ne pas avoir su neutraliser l'inertie inflationniste, ce que finalement le plan Real accomplira.

16. De mai à octobre 1992, le plan Marçílio fut victime de la crise politique qui entraîna le président Collor à démissionner. Cependant, la crise politique n'explique pas l'échec du programme de stabilisation qui était déjà évident depuis le mois d'avril.

17. Sur le populisme économique voir Bresser-Pereira *et al.* (1991) qui réunit des travaux importants sur ce thème, y compris les contributions classiques de Canitrot (1975) et O'Donnell (1977).

## Les réformes réussies

Le Brésil n'a pas traversé sa pire crise économique sans de profonds changements. Un substantiel ajustement fiscal et de profondes réformes économiques tournées vers le marché ont été menés, en particulier à partir de 1987, quand l'ampleur de la crise a commencé à être reconnue et principalement à partir de l'épisode hyperinflationniste du début de 1990. Par ailleurs, d'importants changements sociaux, politiques et idéologiques ont eu lieu. Les changements sociaux étaient liés à l'extraordinaire développement de la classe moyenne et à l'accroissement du nombre de personnes ayant une formation universitaire. Les changements politiques étaient fonction de l'énorme augmentation du nombre de citoyens et de la consolidation de la démocratie. Les changements idéologiques se sont exprimés par la crise du populisme et du national-volontarisme et l'émergence d'un nouveau conservatisme néolibéral.

Le Brésil du milieu des années 1990 est totalement différent du Brésil de la fin des années 1970 quand la crise a commencé. Nassif (1995) a exposé cette modernisation, ou *aggiornamento*, de manière très claire :

« Le grand *aggiornamento* culturel au Brésil a presque été achevé. Certains principes sont déjà hégémoniques : la décentralisation favorisant les États fédéraux et les municipalités, la privatisation avec une régulation mais sans l'épuisement du patrimoine public, la libéralisation commerciale et la priorité donnée à la productivité et à la compétitivité sur le protectionnisme, la vision de l'État comme agent régulateur et superviseur mais pas comme opérateur. »

À cette liste d'idées qui renferment cette modernisation culturelle, j'en ajouterai deux autres : la préoccupation en matière de discipline fiscale et la perception que les augmentations de salaires horaires et de rémunérations régulières peuvent être un facteur inflationniste. Les déficits budgétaires qui, il y a peu, étaient considérés positivement parce qu'ils « augmentaient la demande agrégée », sont à présent abordés de manière totalement différente. Le concept de *trade-off* (arbitrage, choix de concessions lors d'une négociation), étranger à la culture brésilienne (il n'y a pas d'équivalent en portugais), a commencé à être mieux compris.

Pour beaucoup, ces changements culturels ont été le résultat d'une transition intellectuelle des vieilles idées de gauche nationales-volontaristes et populistes, dans lesquelles la dimension bureaucratique était et est encore prédominante, aux idées de gauche sociales-démocrates ou sociales-libérales. Ils correspondent, sur le plan réel, aux réformes économiques et aux réformes de l'État. Il s'agit de réformes libérales – appelées néolibérales par la vieille gauche – qui sont orientées vers le marché. Elles réduisent le rôle économique de l'État sans l'éliminer, tout en reconstruisant et renforçant un État devenu faible à cause de sa taille démesurée. Ces réformes ont commencé à être réalisées au Brésil à partir de 1987 et ont pris leur élan en 1990 avec l'ajustement fiscal, la libéralisation commerciale, la privatisation et la restructuration des entreprises privées.

Pourtant, non seulement les étrangers mais aussi les Brésiliens avaient des difficultés à percevoir ces changements, en particulier les réformes économiques, alors que le problème de l'inflation n'était pas résolu. Il existe deux raisons essentielles. Tout d'abord, l'inflation élevée et continue jusqu'à la mise en œuvre du plan Real en juillet 1994 rendait tout le monde aveugle aux réformes qui avaient été effectuées. Il était difficile, sinon impossible, pour ceux qui ne comprenaient pas la logique de l'inflation élevée et inertielle de comprendre comment l'ajustement fiscal et les réformes économiques pourraient être mises en œuvre alors que l'inflation restait à des niveaux incroyables de deux chiffres par mois. Ensuite, le caractère introverti des réformes économiques entraîna les idéologues néolibéraux et les entrepreneurs directement intéressés par des réformes plus radicales à dire que ces réformes n'avaient pas eu lieu ou qu'elles n'étaient pas assez courageuses.

Orientées vers le marché, les réformes économiques étaient également tournées vers le Brésil parce qu'elles considéraient activement l'intérêt national du pays et les fondamentaux macroéconomiques. Elles n'étaient pas des réformes qui avaient pour unique objectif l'obtention d'une crédibilité auprès de Washington (gouvernement américain et institutions internationales) et auprès de New York (système financier international). Les réformes pouvaient avoir cet objectif, mais elles ne considéraient pas que Washington et New York étaient les dépositaires de la rationalité macroéconomique universelle ou que l'intérêt national du Brésil était le même que celui des pays développés.

Au Mexique, le président Salinas (1988-1994) commit l'erreur de recourir à une stratégie d'obtention de la crédibilité. Cette stratégie militante d'obtention de la crédibilité aux dépens de l'intérêt national du Mexique (dans l'accord sur la dette extérieure) et des fondamentaux macroéconomiques (dans la manière de gérer le taux de change), a été la raison essentielle de l'effondrement du Mexique en décembre 1994. Cette stratégie a commencé au début de 1989, quand six mois après l'annonce du plan Brady le Mexique signait un accord dans lequel la réduction de la dette était insignifiante. Quand les analystes ont dénoncé ce fait, notant que l'accord ne servait pas l'intérêt national

mexicain, la réponse fut immédiate : en effet, la décote était faible mais l'accord apportait la crédibilité et la chute du taux d'intérêt payé par le pays <sup>1</sup>. Après le succès apparent de la stratégie d'obtention de la crédibilité, elle est devenue le modèle que Washington et New York présentaient à l'Amérique latine. La procédure de privatisation des banques commerciales et la décision de maintenir une monnaie surévaluée – malgré les énormes déficits en compte courant – étaient aussi une des manifestations de la stratégie de construction de la crédibilité. Elles étaient clairement antagoniques avec les fondamentaux macroéconomiques. La stratégie a fonctionné pendant un certain temps, mais finalement il apparut clairement qu'elle n'était pas favorable au Mexique, qu'elle ne soutenait ni l'intérêt national ni les fondamentaux macroéconomiques, et qu'elle entraînait le pays à la crise.

Dans ce chapitre, nous présentons quelques-unes des réformes menées au Brésil, mettant en relief leur orientation en faveur du Brésil, c'est-à-dire leur compatibilité avec l'intérêt national, avec des principes macroéconomiques sains et avec l'objectif de réformer l'État. Nous n'affirmons pas que ces réformes ont été réalisées de manière idéale. Elles ont eu lieu en des temps difficiles, si ce n'est en périodes anormales, particulièrement depuis 1987. Elles ont dû faire face à d'énormes obstacles. Enfin, elles n'ont pas été achevées, mais les avancées ont été considérables.

Dans le cas de la privatisation, la réforme n'a pas ignoré l'intérêt national. La libéralisation commerciale a été courageuse, minutieusement planifiée et menée de manière pragmatique. La stabilisation des prix n'a été possible qu'au moment où des économistes brésiliens compétents, ignorant les recommandations de Washington et de la pensée économique dominante, ont associé à l'ajustement fiscal et à une politique monétaire rigide une stratégie hétérodoxe de neutralisation de la composante inertielle de l'inflation.

Entre 1987 et 1990 (tabl. 30), les taux de croissance du PIB étaient modestes, alors que le déficit public s'est maintenu à un niveau très élevé. Entre 1990 et 1992, les taux de croissance sont devenus négatifs, le budget était excédentaire mais l'inflation restait à un niveau extrêmement élevé. Ce n'est qu'en juillet 1994 que les prix se sont stabilisés. Dans ce chapitre, je discute les réformes tournées vers le Brésil et le marché alors mises en œuvre, ainsi que le plan Real qui a stabilisé avec succès les prix après douze échecs.

1. La décote insuffisante apportée par le plan Brady a été immédiatement soulevée par Devlin (1989b), Sachs (1989) et Bresser-Pereira (1989c). Abud a évalué de manière critique l'accord sur la dette du Mexique et, de manière plus générale, sa politique macroéconomique. Selon Abud (1996), entre juillet 1989 et décembre 1993, la réduction moyenne dans le paiement des intérêts était de 5.6 % de la dette (soit 759 millions de dollars des États-Unis), ce qui est inférieur à la réduction annuelle attendue.

30. DÉFICIT BUDGÉTAIRE, CROISSANCE DU PIB ET INFLATION AU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE)  
1987-1994

ANNÉE:	DÉFICIT BUDGÉTAIRE (% DU PIB) <sup>a</sup>	CROISSANCE DU PIB (%)	INFLATION (%)
1987	5,7	3,6	367,1
1988	4,8	-0,1	891,7
1989	6,9	3,3	1 635,8
1990	-1,4	-4,4	1 639,1
1991	0,2	1,1	458,6
1992	1,9	-0,9	1 129,5
1993	0,7	5,0	2 491,0
1994 <sup>b</sup>	0,0	5,7	929,3

a. Données préliminaires pour le déficit budgétaire et la croissance du PIB.

b. Nécessités de financement du secteur public en termes réels.

Sources : Banco Central do Brasil pour le déficit budgétaire ; IBGE (numéros variés) pour la croissance ; indice des prix à la consommation (FIPE) pour l'inflation.

## Les réformes économiques tournées vers le marché

De nos jours, il existe trois types de réformes économiques pertinentes : les réformes qui stabilisent la monnaie et la balance des paiements, parmi lesquelles l'ajustement fiscal est la plus pertinente ; les réformes structurelles ou tournées vers le marché, parmi lesquelles la libéralisation commerciale et la privatisation sont prééminentes et, enfin, la réforme de l'Administration publique. Au Brésil, les deux premières ont eu lieu avant la stabilisation de 1994. L'ajustement fiscal a commencé en 1981, seulement deux années après l'irruption de la crise en 1979. L'ajustement obtenu en 1983 s'est détérioré au cours de la période populiste de 1985-1986 et fut repris en 1987. Il s'est profondément détérioré en 1990-1992 et fut repris à nouveau en 1994 pour rendre viable le plan Real. L'équilibre de la balance des paiements a rapidement été atteint en 1983 par la dévaluation du taux de change. Dès lors, d'énormes excédents commerciaux sont apparus chaque année et c'est seulement en 1994 que ces excédents ont disparu, grâce au plan Real, à l'appréciation du taux de change et à une demande en surchauffe. La libéralisation commerciale eut lieu entre 1990 et 1993, alors que la privatisation gagnait du terrain et de la profondeur. Entre 1990 et 1992, une restructuration importante des entreprises privées eut lieu – avec une augmentation de la productivité de près de 30 % en trois ans – en conséquence de la récession provoquée par les tentatives de stabilisation du président Collor et du processus de libéralisation commerciale.

La libéralisation commerciale a été la réforme économique la plus importante que le Brésil ait connue. Elle était en retard de plus de vingt ans, car elle aurait dû être menée au cours des années 1960, quand la stratégie de substitution des importations était épuisée.

En 1987, le président de la Commission de la politique douanière, José Tavares de Araújo Jr., économiste néostructuraliste renommé, a fait effectuer des études afin de libéraliser le commerce. Plus ou moins à la même époque, la Banque nationale de développement économique et social, autre groupe de bureaucrates publics, proposait un changement de politique industrielle à long terme, afin de s'engager dans un « programme d'intégration productive » avec le reste du monde. Le projet de José Tavares comportait l'élimination de tous les quotas et contrôles administratifs à l'importation, les remplaçant par un système tarifaire. Pour le mettre en œuvre, il fallait réviser complètement le système tarifaire existant qui au cours de nombreuses années d'utilisation inadéquate avait subi des distorsions. Ensuite, le plan devait éliminer toutes les exemptions tarifaires conçues de manière catégorielle en même temps que les contrôles administratifs. Ainsi, la seule protection dont bénéficierait l'industrie serait tarifaire. En conséquence le niveau de protection tarifaire devait rester élevé dans un premier temps. Ce n'est que dans un second temps que la protection serait graduellement réduite.

En tant que ministre des Finances, j'ai soutenu pleinement le projet de José Tavares et j'ai commencé à négocier avec la Banque mondiale un emprunt d'ajustement structurel d'un montant d'un milliard de dollars afin de financer un programme de libéralisation commerciale. En décembre 1987, lorsque j'ai quitté le gouvernement, la révision du système tarifaire était achevée. Quelques mois plus tard, le projet était mis en œuvre. Pourtant, le processus effectif de libéralisation commerciale a seulement eu lieu après l'élection de Collor. Toutes les barrières administratives à l'importation ont été éliminées et un programme de réduction tarifaire sur quatre ans était annoncé. Au cours des quatre années suivantes, le programme a été appliqué et a transformé le Brésil en une économie extraordinairement ouverte. Entre 1990 et 1994, la protection moyenne a chuté de 32,2 à 14,0 % (tabl. 31). Presque tous les quotas d'importation et les contrôles administratifs ont été éliminés.

31. TARIFS D'IMPORTATION AU BRÉSIL  
(EN POURCENTAGE)  
1990-1994

Année	1990	1991	1992	1993	1994
Tarif le plus élevé	105,0	85,0	65,0	55,0	35,0
Tarif moyen	32,2	25,3	20,8	16,5	14,0

Source : ministère de l'Industrie et du Commerce cité par *Exame*, juillet 1994.

La réforme commerciale a suivi le principe de l'intérêt national. Il existe une vieille interprétation nationaliste selon laquelle la libéralisation commerciale est le résultat de pressions exercées directement par les pays développés,

ou par l'intermédiaire de la Banque mondiale. Cette vision n'a aucun sens. Les pressions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) ainsi que les conditions imposées n'ont joué aucun rôle dans le processus d'ouverture. Seules les représailles unilatérales des États-Unis ont été suivies d'effet, notamment dans le cas de l'extrême protection du marché brésilien de l'industrie informatique. Toutefois, même dans ce cas, l'opposition intérieure à la protection a été un facteur dominant pour qu'elle soit abandonnée. Une autre vision suggère que l'hégémonie idéologique des pays développés a exercé un rôle plus important (Nassuno, 1995), ce qui est certainement vrai. Société périphérique et en développement, la culture brésilienne est influencée sur le plan idéologique par les centres culturels et économiques du Nord. Une telle influence explique une partie de la libéralisation commerciale au Brésil. Cependant, la décision d'ouvrir l'économie était venue de l'intérieur. Lorsque j'ai appuyé le projet de Tavares, ou lorsque Collor et Zélia Cardoso de Mello ont mis en œuvre le programme de libéralisation commerciale, nous ne cherchions pas à obtenir une crédibilité, mais nous constatons que la substitution des importations était épuisée et que la meilleure politique industrielle serait celle qui obligerait les entreprises brésiliennes, y compris les multinationales implantées au Brésil, à élever leur productivité et à devenir compétitives au niveau international.

Il est habituel en Amérique latine d'assimiler la libéralisation commerciale aux réformes néolibérales, alors qu'elle est simplement une réforme d'ordre libéral. La libéralisation commerciale ne sera néolibérale que si elle libéralise à l'extrême, éliminant tous les contrôles, y compris les tarifs à l'importation et ne prévoit aucune mesure compensatrice ou limitative comme, par exemple, une politique industrielle. Aucun pays ne commet l'erreur d'éliminer toutes les protections. Quand le président Collor a décidé de poursuivre la libéralisation commerciale en mars 1990, elle a été présentée comme une partie essentielle de la politique industrielle. Comme l'ont souligné Fritsch et Franco (1993, p. 28), le document qui a introduit la libéralisation commerciale au Brésil la présentait comme le principal ingrédient d'une politique industrielle qui créerait « des règles transparentes et stables pour la concurrence industrielle ». Des incitations sélectives, typiques d'une politique industrielle, seraient utilisées mais l'outil principal pour promouvoir l'augmentation de la productivité serait la libéralisation commerciale. La réforme restait une réforme orientée vers le marché, mais elle l'était aussi en faveur du Brésil.

Le programme de libéralisation commerciale a été un énorme succès. Les entreprises ont dû se restructurer, se séparer du personnel excédentaire, abandonner certains secteurs et entrer dans d'autres, se tourner plus vers l'exportation. Entre 1990 et 1993, la productivité a augmenté d'environ 30 %. Près de quatre cents entreprises ont acquis le certificat 9 000 de l'Organisation internationale pour la standardisation (ISO 9 000). Seulement quelques entreprises

ont eu de réels problèmes, toutes les autres se sont révélées capables de faire face à la concurrence internationale.

Par ailleurs le programme de libéralisation commerciale était pragmatique. Au début de 1995, lorsque les importations d'automobiles sont devenues excessives, le gouvernement a augmenté les tarifs et a établi des conditions spéciales d'importation pour les entreprises qui produisaient des automobiles dans le pays. L'industrie automobile est une industrie stratégique, avec d'énormes liens en amont et en aval, et qui mérite un traitement spécial. En 1995 et 1996, plusieurs secteurs comme celui du textile et des chaussures ont reçu une protection supplémentaire, notamment face à la concurrence chinoise.

Le programme de privatisation, qui avait commencé timidement au milieu des années 1980, s'est renforcé en 1990. La priorité était donnée aux industries compétitives sous contrôle étatique. L'industrie de l'acier a été la première à être privatisée. En 1977, quand quelques petites usines sidérurgiques ont été privatisées, j'ai demandé aux dirigeants de l'industrie locale pourquoi ils n'exigeaient pas que la plupart des entreprises de cette industrie le soient. Ils m'ont répondu que « c'était impossible ». Pourtant, au début des années 1990, toutes les grandes usines (Siderúrgica Nacional, Cosipa, Usiminas, Tubarão) l'ont été. En 1996, la privatisation de l'industrie pétrochimique a été achevée et la privatisation des chemins de fer fédéraux a commencé. Deux grands distributeurs d'électricité ont déjà été privatisés et un grand nombre de concessions pour la production d'électricité par le secteur privé ont déjà été accordées. Toutefois, la privatisation des monopoles naturels exige la création d'agences exécutives de régulation. En 1996, ce problème a commencé à être examiné avec plus d'attention par le gouvernement. Quand le marché est concurrentiel, les entreprises privées sont sans aucun doute en meilleure posture. Néanmoins, dans le cas de monopoles naturels, cette supériorité n'est pas évidente. Un bon système de régulation devient un facteur clé si les difficultés fiscales de l'État l'oblige à privatiser.

Le programme de privatisation au Brésil a été mis en œuvre avec prudence et compétence et les résultats sont satisfaisants. Entre 1991 et 1994, trente-deux entreprises étatiques ont été privatisées pour une somme de 7,9 milliards de dollars. Les deux motivations essentielles qui sous-tendaient le programme étaient d'atteindre une plus grande efficacité opérationnelle et de résoudre la crise fiscale de l'État. Les premières privatisations ont été l'objet de critiques parce qu'une monnaie de singe – de vieux titres que le gouvernement brésilien n'honorait pas – était acceptée comme moyen de paiement lors des ventes aux enchères. En raison de la crise fiscale de l'État, ces anciennes dettes pouvaient être consolidées à long terme et le gouvernement a fait pression sur les acquéreurs pour qu'ils paient plus largement en liquide.

## La stabilisation et l'inflation inertielle

L'ajustement fiscal et principalement la stabilisation ont été deux autres réformes significatives effectuées au Brésil. Le déficit budgétaire, qui était autour de 8 % du PIB au début des années 1980 a chuté à 4 % entre 1982 et 1984. Il a de nouveau augmenté pendant la Nouvelle République populiste (1985-1989) et s'est effondré lors du gouvernement Collor. Après deux excédents, en 1990 et 1991, les besoins de financement du secteur public en termes réels sont restés autour de 1 à 2 % du PIB. C'est seulement en 1995 que le déficit public s'est à nouveau élevé à 4,9 % du PIB à la suite des mesures expansionnistes adoptées par le gouvernement Itamar Franco, notamment une augmentation importante des rémunérations des fonctionnaires publics, et des politiques populistes adoptées par l'État en 1994, année électorale. En 1996, toutefois, ce déficit devrait baisser de moitié.

Malgré l'ajustement fiscal rigide, les ministres des Finances du président Collor ont échoué à contrôler l'inflation. Ni leurs équipes économiques ni le FMI qui en 1992 approuva un programme de stabilisation pour le Brésil n'ont été capables d'identifier le caractère inertiel de l'inflation brésilienne. En fait, ils ont été victimes d'un biais monétariste ou de la pensée économique dominante qui les a empêché de comprendre ce qu'était l'inertie et comment la combattre. Ils pensaient qu'une valeur monétaire fixe (plans Collor I et Éris, 1990) ou une politique monétaire et fiscale graduelle (plan Marcflio, 1991-1992) étaient suffisantes pour contrôler l'inflation élevée et persistante au Brésil.

Une inflation mensuelle de plus de deux chiffres ne peut être contrôlée que par une attaque frontale. Si cette inflation comporte une forte composante inertielle en raison de l'indexation informelle de l'économie, une certaine forme de coordination des anticipations devra faire partie d'un programme de stabilisation<sup>2</sup>. Il est impossible de stabiliser graduellement l'inflation élevée et inertielle par des politiques monétaires et fiscales. Ce type de politique conventionnelle est adéquat pour contrôler une inflation modérée poussée par la demande. Dans ce cas, en réduisant les dépenses de l'État, en augmentant les impôts et en élevant le taux d'intérêt, la demande agrégée est diminuée, baissant ainsi les salaires réels et le taux d'inflation. Cependant, l'inflation brésilienne n'était ni modérée ni poussée par la demande. Elle était élevée, persistante, poussée par les coûts, indexée de manière formelle et informelle. En un mot elle était inertielle. Stabiliser une inflation élevée de manière graduelle est très coûteux<sup>3</sup>. Stabiliser une inflation élevée et inertielle de manière graduelle est tout simplement irréalisable.

2. L'expression « coordination des anticipations » pour définir le problème de la neutralisation de l'inertie est d'André Lara Resende.

3. Le cas du Chili (1973-1979) est l'exemple le plus connu de stabilisation graduelle et orthodoxe d'une inflation élevée. Les coûts sociaux, toutefois, ont été extrêmement élevés et n'étaient compatibles qu'avec une dictature féroce comme celle du général Pinochet. Bien que l'inflation au Chili ait été élevée, elle n'était ni inertielle, ni indexée de manière informelle.

En théorie, une approche graduelle pour contrôler l'inertie est faisable si le taux d'inflation est encore relativement faible. Dans cette hypothèse, le plan de stabilisation consisterait à préfixer de manière graduelle les prix selon des directives suggérées par le gouvernement. Néanmoins, une telle stratégie ne fonctionnera que si l'inflation inertielle est modérée. Lorsque l'inflation est élevée, la préfixation est sans effet parce que les agents économiques sont récalcitrants à assumer des risques et à prendre des décisions en termes de dilemme du prisonnier. Pour que la stratégie de préfixation soit une réussite, les agents économiques doivent croire que l'inflation baisse et qu'elle va continuer à baisser. Ils doivent, aussi, être prêts à corriger leurs prix selon cette croyance. Mais si l'inflation ne se comporte pas selon les prévisions, les agents économiques qui croyaient en la chute de l'inflation subiront des pertes. Par exemple, si l'inflation est faible, disons 2 % par mois, et que la préfixation formelle ait une marge d'erreur de 10 %, les agents économiques qui suivront cette directive en augmentant leur prix de 1,8 % au lieu de 2 % le premier mois, auront perdu seulement 0,2 %. En revanche, si l'inflation est élevée, disons 20 % par mois, leur perte sera supérieure à 2 points de pourcentage si la directive n'a pas été suivie par les autres agents. C'est pourquoi, quand l'inflation est élevée, les agents économiques ne suivent pas les directives du gouvernement et ne réduisent pas graduellement leurs prix selon l'anticipation du déclin du taux d'inflation.

Quand les économistes latino-américains ont développé la théorie de l'inflation inertielle au début des années 1980, concluant que pour stabiliser ce type d'inflation il fallait adopter des politiques hétérodoxes, l'idée a été reçue dans le premier monde avec les mêmes réserves des économistes monétaristes et keynésiens orthodoxes d'Amérique latine. Certains étaient conscients que l'inflation comportait une certaine inertie mais, pour être habitués à des taux d'inflation modérés, ils ne faisaient guère attention à ce sujet. Une grande partie ignorait complètement le problème suivant les idées conventionnelles sur l'inflation. Ce n'est qu'à la fin des années 1980 que quelques économistes du premier monde ont commencé à recommander une association de politiques de revenu et de politiques conventionnelles<sup>4</sup>.

Kiguel et Liviatan, dans un article au titre suggestif *When do Heterodox Stabilization Programs Work ? Lessons from Experience* (1992), ont présenté deux scénarios d'inflation élevée où l'hétérodoxie n'est pas appropriée : 1° quand l'inflation devient subitement élevée et 2° quand une hyperinflation existe. Dans les deux cas l'inertie n'est pas pertinente. Ils concluent que « la seule situation où la stratégie hétérodoxe peut être utile, par conséquent, est dans les économies souffrant d'une inflation chronique élevée » (Kiguel et Liviatan, 1992, p. 54). Le Brésil est le pays qui s'identifie le mieux à cette description.

L'autre solution aurait été d'utiliser une valeur nominale fixe, à savoir le taux de change ou l'offre de monnaie, sans neutraliser l'inertie. Toutes les

4. Voir, par exemple, Dornbusch et Fischer (1986), Kiguel et Liviatan (1988) et Bruno (1989, 1991).

situations d'hyperinflation se sont terminées quand un ajustement fiscal a été associé à la convertibilité à un taux fixe du taux de change. Toutefois, une condition nécessaire pour cette stratégie est une économie fortement dollarisée. Toutes les augmentations de prix sont alors synchronisées, les contrats ne sont plus déphasés et l'inertie, n'étant plus un obstacle à la stabilisation, est automatiquement neutralisée. C'était le cas de l'Argentine en 1991. L'économie était complètement dollarisée, de telle sorte que l'adoption du taux de change comme valeur nominale fixe a automatiquement stabilisé les prix. Cela n'a jamais été le cas du Brésil où l'économie était indexée, au lieu d'être dollarisée, les prix augmentant de manière déphasée chaque mois, chaque quinzaine, alors que dans une économie dollarisée, les prix augmentent tous les jours, si ce n'est toutes les heures.

## Orthodoxie et hétérodoxie du plan Real

Après les quatre échecs de stabilisation du gouvernement Collor, le gouvernement suivant d'Itamar Franco semblait paralysé. En moins d'un an, quatre ministres des Finances se sont succédé sans être capables de formuler et de mettre en place un plan de stabilisation. En juin 1993, quand le taux d'inflation s'est rapproché de 20 % par mois, le ministère fut confié à Fernando Henrique Cardoso. L'appui politique qu'il reçut et l'excellente équipe d'économistes qu'il convoqua fit naître de nouveaux espoirs.

Compétente, la nouvelle équipe économique fit disparaître la réaction forte et irrationnelle contre le choc économique qui prédominait dans le pays depuis l'échec du plan Collor I. Il était clair qu'elle adopterait rapidement une thérapie de choc qui associerait des politiques économiques orthodoxes et hétérodoxes. Il était clair que la principale composante de l'inflation élevée et persistante au Brésil était l'inertie. À plusieurs reprises, l'explication conventionnelle, reliant inflation et déficit budgétaire, bien que valable en situation normale, s'était montrée inadéquate au Brésil. Le déficit budgétaire était nul en 1990 et 1991, mais l'inflation restait à son niveau élevé. Un autre savoir conventionnel, attribuant l'inflation à une augmentation de l'offre de monnaie, ne convenait pas non plus. Même les économistes monétaristes (Pastore, 1994) reconnaissaient maintenant le caractère passif ou endogène de l'offre de monnaie quand l'inflation est élevée et inertielle.

Au début des années 1980, des économistes brésiliens ont développé la théorie de l'inflation inertielle et ont formulé la proposition selon laquelle l'inflation élevée et inertielle devait être contrôlée par un choc (réforme monétaire), réduisant instantanément l'inflation. Le choc devait être suivi ou précédé par un mécanisme de neutralisation de l'inertie<sup>5</sup>. Certains de ces

5. Bresser-Pereira et Nakano (1984) et Lopes F. (1984b) ont été les premiers économistes à proposer un gel des prix accompagné de tables de conversion pour neutraliser l'inertie. Arida (1983, 1984) et Lara Resende (1984), individuellement, et Arida et Lara Resende (1984) ensemble, ont été les premiers et les seuls à proposer une monnaie-indice (Arida) ou une seconde monnaie (Lara Resende) comme moyen de neutraliser l'inertie.

économistes, qui avaient activement participé au plan Cruzado en 1986, étaient de retour au ministère des Finances grâce à Fernando Henrique Cardoso<sup>6</sup>. Le plan Real, qui a stabilisé les prix le 1<sup>er</sup> juillet 1994, fut élaboré par Pêrsio Arida et André Lara Resende avec l'appui d'Edmar Bacha et de Gustavo Franco. Les trois premiers avaient contribué à la théorie de l'inflation inertielle au début des années 1980 et avaient participé à la formulation du plan Cruzado. Mais, lorsqu'il a été clair que la mise en œuvre de ce plan était populiste et déboucherait sur un désastre, ils furent les premiers à dénoncer de l'intérieur les erreurs commises. Ils démissionnèrent de leur charge avant l'effondrement total du plan. En 1993, de retour comme conseillers du gouvernement dans l'équipe de Fernando Henrique Cardoso, ils ont eu l'opportunité d'appliquer une stratégie alternative au gel des prix pour contrôler l'inflation inertielle, alternative qu'Arida et Lara Resende avaient développée en 1983-1984.

Il était clair pour les économistes néostructuralistes – qui avaient développé la théorie de l'inflation élevée et inertielle – que sa stabilisation devait être effectuée en quatre étapes : 1<sup>o</sup> la préparation, consistant surtout en un ajustement fiscal, 2<sup>o</sup> la coordination des anticipations par la correction des prix relatifs pour neutraliser l'inertie, 3<sup>o</sup> un choc des prix, habituellement accompagné d'une réforme monétaire et de l'adoption d'une valeur nominale fixe (le taux de change) réduisant ainsi de manière importante les prix et 4<sup>o</sup> la consolidation par un ajustement fiscal additionnel et une politique monétaire rigide.

Les étapes 2 et 3 peuvent être inversées selon la stratégie adoptée. Au Brésil, les tentatives antérieures, à commencer par le plan Cruzado, avaient d'abord adopté le choc des prix et ensuite la correction des prix relatifs par des tables de conversion. Des stratégies semblables avaient réussi en Israël (1985) et au Mexique (1987), alors qu'elles avaient échoué au Brésil et en Argentine (plan Austral, 1985). Ainsi, en 1994, la décision fut prise d'adopter la seconde solution, la plus complexe : d'abord neutraliser l'inflation par le mécanisme de l'unité réelle de valeur (URV), une monnaie-indice indexée au dollar des États-Unis, dans laquelle les prix avaient été convertis au cours des trois mois précédant la réforme monétaire (entre le 1<sup>er</sup> avril et le 1<sup>er</sup> juillet 1994). Le jour de la réforme monétaire, au moment où le choc fut annoncé, l'inflation, qui était de 45 % par mois, fut pratiquement annulée sans qu'un quelconque gel n'ait été nécessaire.

L'idée originale et extrêmement ingénieuse du plan Real était d'avoir deux monnaies qui coexistaient : l'ancienne monnaie, dans laquelle l'inflation serait élevée, et une nouvelle monnaie indexée. Ce système dual permettrait

6. Edmar Bacha entra au ministère avec Fernando Henrique Cardoso. J'ai participé à convaincre Bacha d'accepter l'invitation : son entrée au gouvernement a été fondamentale parce qu'elle a permis à André Lara Resende et, ensuite, à Pêrsio Arida d'aller aussi à Brasília au cours des mois suivants. Avec l'arrivée de Pêrsio Arida, en août 1993, l'équipe était complète et le plan commença à être esquissé.

aux agents économiques de convertir leurs contrats, de manière volontaire et orientée vers le marché, de l'ancienne monnaie, dans laquelle les contrats incorporent une anticipation d'inflation, vers la nouvelle monnaie qui, pour être reliée au dollar, n'aurait pas d'inflation. Ainsi, lorsque la réforme monétaire éliminerait l'ancienne monnaie, il n'y aurait plus de pressions inflationnistes dérivées des déséquilibres des prix relatifs et du fait que les prix sont, en inflation inertielle, modifiés de manière déphasée et non synchronisée. Les prix relatifs dans la nouvelle monnaie seraient déjà équilibrés, il n'y aurait pas de déphasage entre leurs augmentations puisque, durant les trois mois de double monnaie, ils avaient augmenté tous les jours en fonction de la variation du taux de change. Ainsi, les tables de conversions – qui visent à éliminer des contrats l'inflation attendue – n'étaient pas nécessaires.

Au début des années 1990, quand l'idée d'un nouveau choc était discréditée, Lara Resende (1992) a repris son idée originelle et a suggéré un pas supplémentaire : que la nouvelle monnaie, convertible en dollar, soit émise par un Conseil monétaire qui disposerait des réserves internationales du pays. L'équipe économique de Fernando Henrique Cardoso considéra cette solution comme trop extrême et préféra la proposition plus simple d'Arida. Plutôt que d'émettre une seconde monnaie, le gouvernement créerait quotidiennement une monnaie-indice reflétant l'inflation en cours parce que liée au taux de change. En fait, ce ne serait pas une monnaie parce que les paiements continueraient à être effectués avec l'ancienne monnaie, le cruzeiro. Les contrats, y compris les ventes à crédit et les salaires, pourraient être volontairement convertis en cette monnaie-indice, évitant le recours aux tables de conversion le jour de la réforme monétaire quand l'ancienne monnaie n'aurait plus cours.

Le plan Real fut divisé en trois phases. Dans la première, entre décembre 1993 et février 1994, l'ajustement fiscal fondé sur des restrictions dans les dépenses publiques et sur des augmentations d'impôts a permis d'avoir un budget équilibré en 1994. Après quelques oppositions au début, le Congrès a approuvé l'ajustement fiscal que l'équipe économique avait défini comme une précondition à la mise en œuvre de la deuxième phase du programme.

La deuxième partie du plan, de mars à juin 1994, a neutralisé l'inertie en utilisant un indice, l'URV, qui mesurait jour après jour l'inflation du moment. Cet indice était rigoureusement attaché à la variation du taux de change et était utilisé pour ajuster tous les prix dans l'économie : salaires, prix publics et privés, contrats à long terme, loyers et investissements financiers. Les salaires, sans résistance, ont tous été obligatoirement convertis dans le nouvel indice à sa valeur moyenne des derniers mois. Comme les contrats étaient convertis en URV, les prix URV restaient stables alors que les prix en cruzeiros changeaient tous les jours à l'image de ce qui se passe en situation d'hyperinflation et de dollarisation complètes. Pour l'essentiel et comme prévu, le marché a assuré la conversion de cruzeiros en URV selon la valeur moyenne réelle des contrats, au lieu des pics des valeurs nominales.

La troisième phase du plan fut le choc annoncé (c'est-à-dire la réforme monétaire) qui au 1<sup>er</sup> juillet transforma l'URV en une nouvelle monnaie. Elle se substitua au cruzeiro qui n'avait plus cours. Le taux d'inflation fut immédiatement proche de zéro. Alors que les agents économiques pensaient que la parité de change serait conservée, la nouvelle monnaie se valorisa de 15 % les jours qui suivirent sous la pression immédiate de la vente de dollars et de l'achat de cruzeiros. C'est seulement après l'appréciation de la nouvelle monnaie qu'elle a été attachée au dollar ou, plus précisément, à l'indice des prix de gros qui à cette occasion augmentait toujours moins que l'indice des prix à la consommation<sup>7</sup>. Comme le plan Cavallo en Argentine, le problème majeur que rencontra le plan Real en 1995 fut l'appréciation réelle du real. Deux ans après la stabilisation, l'inflation résiduelle était d'environ 1 % par mois, mais l'inflation accumulée non absorbée par la dévaluation du taux de change était élevée. Cela généra un large débat parmi les économistes entre ceux qui pensaient qu'une dévaluation réelle du real de 10 à 20 % était nécessaire pour que l'économie puisse retrouver le chemin de la croissance avec des comptes courants équilibrés, et les économistes du gouvernement qui affirmaient qu'une fois l'équilibre fiscal réalisé, l'économie pourrait croître sans dévaluation réelle du taux de change puisque son appréciation serait compensée par l'augmentation de la productivité.

Deux ans après son lancement, le bilan du plan Real est extrêmement positif. Le taux d'inflation, selon l'indice de la FIPE, était en moyenne de 1,12 % au premier semestre 1996. Entre juillet 1994 et avril 1996 selon la FIPE, l'économie a augmenté principalement en raison de la hausse de 24,7 % des revenus de la population. La distribution du revenu s'est améliorée puisque ce sont les plus pauvres qui ont le plus bénéficié de la stabilisation. En effet, ils n'utilisaient pas les banques et ne réussissaient pas à conserver la valeur réelle de leur revenu au cours du mois. Les familles les plus pauvres, avec des revenus inférieurs à 250 reais, ont eu une augmentation réelle moyenne du revenu de 37,4 % pendant ces vingt-deux mois.

Cependant, l'économie n'a pas repris le chemin d'une forte croissance : elle a augmenté de 4,2 % en 1995 et devrait croître d'environ 3 % en 1996, alors qu'en 1995 le déficit public n'était plus sous contrôle, augmentant à 4,9 % du PIB. L'augmentation du déficit résulte en grande partie de l'augmentation des dépenses publiques, en particulier des salaires des fonctionnaires publics à partir de 1993 et surtout en 1994, année électorale. En 1995, ce déficit était dû, entre autres, à l'augmentation brutale du taux d'intérêt effectuée par la Banque centrale depuis la stabilisation pour retenir la demande et

7. Les producteurs de services, qui ne sont pas exposés à la concurrence internationale, ont profité de la stabilisation pour augmenter leurs prix alors que les prix des biens exposés sont restés stables en raison de la concurrence internationale due à la stabilisation et à l'ouverture commerciale. Au Brésil, la convergence des prix entre biens non exposés et biens exposés n'a commencé qu'en 1996.

ainsi éviter un déséquilibre majeur de la balance commerciale et des comptes courants du pays que l'appréciation réelle du real provoquait.

Durant le premier semestre 1996, le grand débat au Brésil tournait autour du taux de change. Alors que la Banque centrale affirmait que le déficit public était la seule cause du niveau élevé du taux d'intérêt, ses critiques – tout en étant d'accord avec le fait que la reprise de l'ajustement fiscal devait être l'objectif principal de la politique économique – affirmaient que la cause fondamentale du niveau élevé du taux d'intérêt était l'appréciation du change découlant de la crainte du gouvernement qu'une dépréciation réelle modérée causerait la reprise d'une inflation galopante. Mais le gouvernement répondait qu'il y avait eu une grande restructuration du secteur productif, avec d'énormes augmentations de productivité qui rendaient le taux de change compatible avec la reprise de taux de croissance supérieurs pour le second semestre 1996 puisque l'augmentation de l'offre de monnaie et la diminution modérée du taux d'intérêt devaient relancer l'économie. Avec une croissance économique de 5 à 6 % par an, nous saurions enfin si le taux de change actuel est compatible ou non avec un déficit réduit des comptes courants.

Le plan Real n'est pas encore consolidé, mais il a été sans aucun doute un énorme succès : succès intellectuel pour ses auteurs qui ont réussi à développer une stratégie hétérodoxe de contrôle, sans gel, de l'inertie des prix et succès politique pour Fernando Henrique Cardoso dont l'élection à la présidence est essentiellement le fruit du plan. Le plan Real était une réforme économique orientée vers le Brésil parce qu'elle prenait en compte les caractéristiques particulières de l'inflation brésilienne. Le plan était hétérodoxe parce qu'il adopta l'URV et acheva l'inflation par un choc et il est orthodoxe parce qu'il ne négligea jamais l'ajustement fiscal. Depuis le choc, il s'est appuyé sur une politique monétaire rigoureuse.

## Conclusion

En conclusion, les réformes économiques orientées vers le marché et/ou les réformes de l'État ont effectivement eu lieu au Brésil. Le savoir conventionnel, prédominant au début des années 1990 dans les pays développés, considérait que « le Brésil était le traînard de l'Amérique latine ». C'est tout simplement faux. L'inflation élevée aveuglait tout le monde. Il était difficile pour ceux qui ignoraient la nature de l'inflation inertielle de comprendre comment une inflation galopante était possible alors que les réformes économiques, y compris l'ajustement fiscal, étaient en cours.

Ces réformes économiques étaient à la fois tournées vers le Brésil et vers le marché. Elles ont été définies et mises en œuvre non pas pour plaire aux bureaucrates internationaux, aux gouvernements et investisseurs financiers des pays développés, mais pour protéger l'intérêt national du Brésil et atteindre

l'équilibre macroéconomique. Il est trop tôt pour célébrer la victoire. Il ne fait aucun doute que la crise ne se produisit pas en vain et que des réformes importantes ont été réalisées au Brésil. Mais il reste beaucoup à faire. L'ajustement fiscal devra non seulement produire un budget équilibré, mais encore garantir une épargne publique positive. Le change devra, pour permettre des taux de croissance solides pour les prochaines années, être plutôt dévalué que surévalué. La restructuration des entreprises devra continuer. Avec l'ajustement fiscal et la privatisation, la réforme de l'État ne fait que commencer, elle devra être complétée par la réforme de l'Administration publique et la réforme politique. La réforme de la Constitution de 1988 est nécessaire pour rendre viable un ajustement fiscal plus important, ainsi qu'une réforme du système d'imposition, de la sécurité sociale et de l'Administration. Mais il est nécessaire de se rappeler qu'une bonne partie des réformes réalisées jusqu'à présent n'ont pas eu besoin d'une réforme constitutionnelle et que beaucoup peut encore être fait sans modifier la Constitution.

## La réforme de l'Administration publique

La réforme de l'État, devenue dans le monde entier un thème central au cours des années 1990, est une réponse au processus de globalisation en cours, qui réduit l'autonomie des États dans la formulation et la mise en place des politiques. Cette réforme est une réponse à la crise de l'État qui commence à s'esquisser presque partout dans le monde depuis les années 1970, mais qui n'a été considérée qu'à partir des années 1980. Au Brésil, la réforme de l'État a commencé à ce moment-là, au milieu d'une grande crise économique qui a atteint son apogée en 1990 avec l'épisode hyperinflationniste. Dès lors, la réforme de l'État est devenue impérieuse. Comme nous l'avons vu au cours du chapitre précédent, l'ajustement fiscal, la privatisation et l'ouverture commerciale ont alors été attaqués de face. En revanche, la réforme administrative n'est devenue un thème central au Brésil qu'en 1995 après l'élection et l'entrée en fonction de Fernando Henrique Cardoso. Il était clair alors pour la société brésilienne que cette réforme préparait la consolidation de l'ajustement fiscal de l'État brésilien et l'existence dans le pays d'un service public moderne, professionnel et efficient, tourné vers la satisfaction des besoins des citoyens.

Avec la crise de l'État, il est devenu nécessaire de le reconstruire. La globalisation, elle, a rendu nécessaire de redéfinir ses fonctions. Avant l'intégration mondiale des marchés et des systèmes productifs, l'un des objectifs fondamentaux de l'État pouvait être de protéger son économie de la concurrence internationale. Avec la globalisation, ce rôle a beaucoup diminué. Son nouveau rôle est de faire en sorte que l'économie nationale devienne compétitive au niveau international. La régulation et l'intervention continuent nécessairement à exister dans les domaines de l'éducation, de la santé, de la culture, du développement technologique et des investissements dans les infrastructures. L'intervention compense les déséquilibres distributifs provoqués par le marché globalisé et rend les agents économiques surtout capables d'accéder aux marchés mondiaux. Sur le plan économique, la différence entre une proposition de réforme néolibérale et une réforme sociale-démocrate, ou sociale-libérale, réside dans le fait que l'objectif de la première est de soustraire

l'État de l'économie, alors que la seconde augmente la capacité de l'État de gouverner en lui donnant des moyens financiers et administratifs pour qu'il puisse intervenir effectivement lorsque le marché n'est pas en mesure de stimuler la compétitivité des entreprises nationales et de coordonner l'économie de manière adéquate.

Sur le plan social, la différence entre la proposition néolibérale et le nouvel État social-libéral qui émerge réside dans le fait que les véritables néolibéraux veulent soustraire l'État du domaine social. Ils critiquent fortement l'intervention de l'État social, dont l'État-providence est la manifestation dans le premier monde, parce que son intervention – même dans l'éducation et la santé – finirait par être l'objet d'une recherche de rente de la part de groupes d'intérêts particuliers formés d'entrepreneurs, de la classe moyenne, de fonctionnaires qui ainsi privatiseraient la chose publique. En adoptant un individualisme extrême et pauvre en termes de réalisme politique, ils prétendent que l'éducation et la santé, aussi importantes soient-elles, sont des problèmes que les familles et les individus doivent résoudre et financer eux-mêmes. Toutefois, leur critique et la réponse sociale-démocrate ne débouchent pas sur l'État libéral, mais sur l'État social-libéral dont la responsabilité reste la protection des droits sociaux, bien qu'il abandonne graduellement l'exercice direct des fonctions d'éducation, de santé et d'assistance sociale dont la réalisation est concédée à des organisations publiques non étatiques<sup>1</sup>.

## Crise et réforme

Au Brésil, la perception de la nature de la crise puis de la nécessité impérieuse de réformer l'État sont apparues, de manière tourmentée et contradictoire, en pleine crise. Entre 1979 et 1994, le Brésil a vécu une période de stagnation du revenu par habitant et de haute inflation sans précédent. En 1994, les prix ont été stabilisés par le plan Real, créant ainsi les conditions pour la reprise de la croissance. Comme nous l'avons déjà largement vu dans ce livre, la crise de l'État a été la cause fondamentale de cette crise économique. Crise de l'État qui n'est pas encore pleinement surmontée malgré toute les réformes déjà entreprises. Cette crise est une crise fiscale, une crise du mode d'intervention de l'État et une crise de la forme bureaucratique d'administration de l'État.

1. L'expression « organisation non gouvernementale » (ONG) peut être considérée comme un synonyme « d'organisation publique non étatique » (OPNE). L'expression OPNE serait seulement une manière plus précise de se référer aux entités du tiers système, sans fins lucratives. Sans confondre l'État avec le gouvernement, elle met en relief le caractère public, tourné vers l'intérêt de tous, de ce genre d'organisation volontaire. Dans la pratique, les ONG, hormis les petites institutions d'assistance et les grandes fondations qui sont des OPNE, prétendent être et sont une forme « plus moderne » d'action, principalement dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'environnement et de l'assistance sociale.

La crise de l'administration publique bureaucratique a commencé avec le régime militaire. Il était incapable d'extirper l'attitude patrimoniale qui parasitait l'Administration et, au lieu de consolider dans le pays une bureaucratie professionnelle par la redéfinition des carrières et d'un processus systématique d'ouverture de concours publics pour la haute administration, ce régime préférait le raccourci du recrutement d'administrateurs par les entreprises étatiques. Cette stratégie opportuniste du régime militaire, adoptant le moyen le plus facile de recrutement de « hauts administrateurs » par le biais des entreprises, rendait la construction d'une bureaucratie civile forte, comme l'avait proposée la réforme de 1936, irréalisable. Depuis la Constitution de 1988 la crise s'est toutefois aggravée quand, inversant radicalement la situation, l'Administration publique a commencé à souffrir d'un autre mal : le raidissement bureaucratique extrême. Les conséquences des attitudes patrimoniales et du raidissement bureaucratique, très souvent mélangés de manière perverse, sont le coût élevé et la qualité insatisfaisante de l'Administration publique au Brésil.

## Les deux objectifs et les secteurs de l'État

L'administration bureaucratique classique, fondée sur les principes de l'administration de l'armée prussienne, a été mise en place dans les principaux pays européens à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle et au début du XX<sup>e</sup> siècle aux États-Unis. Au Brésil, elle vit le jour en 1936 avec la réforme administrative instaurée par Maurício Nabuco et Luís Simões Lopes. Décrite par Max Weber, cette bureaucratie est fondée sur le mérite professionnel.

Bien que des instruments importants pour l'époque aient été valorisés, comme l'institution de concours publics et la formation systématique, la réforme n'a pas adopté une politique cohérente en matière de ressources humaines pour répondre aux besoins de l'État. Bien qu'en cours de transformation, les attitudes patrimoniales (contre lesquelles l'administration publique bureaucratique s'instaure) sont encore vigoureuses dans le cadre de la politique brésilienne. L'attitude patrimoniale locale, le *coronelismo*, qui a donné lieu au clientélisme et au *fisiologismo*, continue à pénétrer l'administration de l'État brésilien.

L'administration publique bureaucratique a été adoptée pour remplacer l'administration patrimoniale qui définissait la monarchie absolue où les patrimoines public et privé sont confondus. Le népotisme et la distribution généreuse d'emplois publics par convenance politique<sup>2</sup>, si ce n'est la corruption, étaient la norme. Il était alors nécessaire de développer un type d'administration qui non seulement distingue clairement le public du privé, mais qui sépare également le politique de l'administratif. C'est ainsi qu'est née l'administration

2. Le terme utilisé au Brésil pour caractériser cette pratique est *empreguismo*.

bureaucratique moderne, rationnelle et légale. L'organisation bureaucratique capitaliste est fondée sur la centralisation des décisions, sur la hiérarchie qui se traduit par l'unité de commandement, sur la structure pyramidale du pouvoir, sur les routines rigides et sur le contrôle passé et présent des processus administratifs. La bureaucratie étatique est composée d'administrateurs professionnels spécialement recrutés et formés de telle sorte qu'ils soient politiquement neutres. Au début du xx<sup>e</sup> siècle, Weber (1922) a défini et décrit de manière géniale ce type d'administration.

Instaurée au xix<sup>e</sup> siècle quand la démocratie faisait ses premiers pas, l'administration publique bureaucratique devait combattre la structure patrimoniale. Il était donc naturel qu'elle se méfie de tout et de tous, des politiciens, des fonctionnaires et des citoyens. La forme gestionnaire de l'administration publique, sans être naïve, part du présupposé qu'un niveau culturel et politique déterminé condamne l'attitude patrimoniale, l'excès de bureaucratie et qu'il est possible de développer des stratégies administratives fondées sur une vaste délégation de l'autorité et de la vérification *a posteriori* des résultats.

Les nouveaux contours de l'administration publique ont été peu à peu esquissés : 1° la décentralisation politique transfère les ressources et les attributions aux niveaux régionaux et locaux ; 2° la décentralisation administrative, par la délégation de l'autorité à des administrateurs publics, les transforme de manière croissante en gérants autonomes ; 3° l'organisation a peu de niveaux hiérarchiques, contrairement à l'organisation pyramidale ; 4° l'organisation est flexible car elle autorise la multiplicité des idées, la compétition administrée et le conflit, contrairement à l'organisation unitaire et monolithique ; 5° on part du présupposé qu'une confiance limitée est préférable à une défiance totale ; 6° des objectifs à atteindre, définis sous forme d'indicateurs quantifiables, sont au centre du contrat de gestion entre le ministre et le responsable de l'organe transformé en agence ; 7° le contrôle est fondé sur les résultats *a posteriori*, au lieu d'un contrôle rigide, pas à pas, des processus administratifs ; et 8° l'Administration est tournée vers la satisfaction des besoins du citoyen au lieu de se référer à elle-même.

Plus largement, l'administration publique gestionnaire est fondée sur une conception de l'État et de la société démocratique et plurielle, alors que l'administration publique bureaucratique a des habitudes centralisatrice et autoritaire. Au fond, le libéralisme du xix<sup>e</sup> siècle – dans lequel s'est moulée la forme bureaucratique de l'administration publique – était un régime politique de transition de l'autoritarisme à la démocratie. Si l'administration publique bureaucratique croit à une rationalité absolue que la bureaucratie est chargée de garantir, l'administration publique gestionnaire en revanche pense la société comme étant marquée par le conflit, la coopération et l'incertitude où les citoyens défendent leurs intérêts et affirment leurs idéologies qui, en fin de compte, s'expriment dans l'Administration publique. Le problème n'est pas d'atteindre la rationalité parfaite, mais de définir des institutions et

des pratiques administratives suffisamment ouvertes et transparentes pour que l'intérêt collectif dans la production de biens publics par l'État soit raisonnablement satisfait.

## Les deux réformes administratives

Au Brésil, l'idée d'une administration publique gestionnaire est ancienne. Elle a commencé à être esquissée dès la première réforme administrative, au cours des années 1930, avec la création des régies qui seront à l'origine de la deuxième réforme menée en 1967. Les principes de l'administration bureaucratique classique ont été introduits au Brésil avec la création en 1936 du Département administratif de service public (DASP). La création du DASP n'a pas seulement représenté la première réforme administrative du pays, mais aussi l'affirmation des principes centralisateurs et hiérarchiques de la bureaucratie classique.

Néanmoins, la première tentative de réforme de l'Administration publique dans une perspective gestionnaire a eu lieu en 1967 avec le décret-loi n° 200 sous le commandement d'Amaral Peixoto et l'inspiration de Hélio Beltrão qui allait être le pionnier des nouvelles idées administratives au Brésil. Beltrão a participé à la réforme administrative de 1967. Ministre de la Débureaucratiation, entre 1979 et 1983, il s'est transformé en héraut des nouvelles idées.

La réforme introduite par le décret-loi n° 200 était une tentative pour surmonter la rigidité bureaucratique. C'est pourquoi elle peut être considérée comme le premier moment de l'administration gestionnaire au Brésil. Tout était mis sur la décentralisation moyennant l'autonomie administrative des organes indirects avec les présupposés que l'administration directe était marquée par la rigidité et que l'administration décentralisée était plus efficace. La planification et la budgétisation, la décentralisation et le contrôle des résultats ont été élevés au rang de principes rationnels d'administration. Les employés des unités décentralisées étaient soumis à un contrat de travail de droit privé. C'était l'époque d'une grande expansion des entreprises étatiques et des fondations. On recherchait une plus grande efficacité des activités économiques de l'État par la flexibilité accrue de son administration.

Néanmoins, le décret-loi n° 200 eu deux conséquences inattendues et indésirables. D'un côté, il facilita les politiques patrimoniales et le *fisiologismo* en permettant l'embauche d'employés sans passer par un concours public. De l'autre, il n'y eut plus de concours et les carrières des hauts administrateurs ne furent pas développées parce qu'il ne se préoccupait pas de modifier l'Administration centrale – ou des organes directs – qui était vue de manière péjorative comme étant « bureaucratique » ou rigide. Ainsi, le cœur stratégique de l'État a été sans raison affaibli par une stratégie opportuniste du régime militaire qui, au lieu de se préoccuper de la formation des administrateurs publics

de haut niveau sélectionnés par des concours publics, a préféré passer par les entreprises étatiques pour le recrutement des échelons supérieurs de l'Administration.

La réforme administrative engagée par le décret-loi n° 200 s'est ainsi arrêtée à mi-chemin et a échoué. La crise politique du régime militaire, qui a commencé au milieu des années 1970, a aggravé davantage la situation de l'Administration publique puisque la bureaucratie étatique a été assimilée au système autoritaire en plein processus de dégénération.

## Retour aux années 1930 et 1950

La transition démocratique, qui eut lieu avec l'élection de Tancredo Neves et la prise de fonction en mars 1985 de José Sarney<sup>3</sup>, n'a cependant pas favorisé une bonne réforme de l'appareil de l'État. Bien au contraire. Elle a signifié sur le plan administratif un retour aux années 1930 et, sur le plan politique, une tentative de retour au populisme des années 1950. Les deux partis qui ont dirigé la transition étaient démocratiques, mais populistes. Ils n'avaient pas conscience, comme la société brésilienne d'ailleurs, de la gravité de la crise que traversait le pays. Il y avait encore une sorte d'euphorie démocrate-populiste selon laquelle le retour à l'âge d'or (les années 1950) de la démocratie et du développement était possible.

Le chapitre de la Constitution de 1988 sur l'administration publique sera le résultat de toutes ces forces contradictoires. Ce texte est une réaction contre le populisme et le *fisiologismo* qui ont augmenté avec l'avancée de la démocratie. Ainsi, la Constitution allait consacrer les principes d'une administration archaïque, extrêmement bureaucratique, une administration publique hautement centralisée, hiérarchique et rigide, où la priorité sera donnée à l'administration directe et non pas indirecte. La Constitution de 1988 ignore tout des nouvelles orientations de l'administration publique. Les constituants et, plus largement, la société brésilienne se sont alors révélés d'une incroyable incapacité de voir la nouvelle réalité. Ils ont vu que l'État avait adopté des stratégies décentralisées – les régies et les fondations publiques – qui ne rentraient pas dans le modèle bureaucratico-professionnel classique. Ils ont observé que cette décentralisation avait favorisé un certain clientélisme aux niveaux des États et des municipalités qui s'est accentué avec le retour à la démocratie. Ils n'ont pas perçu que les formes plus décentralisées et flexibles de l'administration consacrées par le décret-loi n° 200 étaient une réponse à la nécessité pour l'État d'administrer avec efficacité les entreprises et les services sociaux. Ils ont d'abord décidé de compléter la révolution bureaucratique pour ensuite penser aux principes d'une administration publique moderne.

3. Le président Tancredo Neves, élu le 15 mars 1985, étant malade, c'est le vice-président José Sarney qui assure l'intérim et devient président le 21 avril 1985 avec le décès de Tancredo Neves. (N.d.T.)

Selon cette perspective, ils ont décidé : 1° d'instaurer un « régime juridique unique » pour tous les services publics civils de l'Administration publique directe, des régies et des fondations et de traiter de manière égale le personnel de ménage et les juges, les professeurs et les policiers, les agents ministériels et les hauts administrateurs qui exercent le pouvoir d'État ; 2° d'empêcher fermement le licenciement des fonctionnaires qui manquent à leurs obligations ou sont en excédent, ignorant que l'État avait instauré cette impossibilité pour se protéger et non pas pour protéger ses fonctionnaires ; 3° d'empêcher l'ouverture de nouveaux postes aux fonctionnaires déjà recrutés par un système de concours encore plus rigide ; 4° d'éliminer toute autonomie aux régies et aux fondations publiques par l'extension des nouvelles règles à toute l'Administration publique ; et 5° de créer, par une série de dispositions, un système de privilèges pour les retraités des services publics et les allocataires de pensions.

La régression bureaucratique de 1988 ne peut pas être attribuée à un échec de la décentralisation et de la flexibilité de l'Administration publique engagée par le décret-loi n° 200. Bien qu'il y ait eu quelques abus commis en son nom, soit en termes d'autonomie excessive des entreprises étatiques, soit en termes d'utilisation patrimoniale des régies et des fondations (où la sélection du personnel ne passait pas par un processus public), on ne peut pas dire que la décentralisation et la flexibilité sont la cause de telles distorsions. En fait, la régression était le résultat d'une vision erronée des forces démocratiques sur la nature de l'Administration publique alors existante. Comme la transition démocratique au Brésil eut lieu en pleine crise de l'État, les forces démocratiques ont considéré, de manière erronée, que cette crise de l'État était le résultat, entre autres, de la décentralisation que le régime militaire avait cherché à instaurer. Par ailleurs, la régression bureaucratique était la conséquence de l'alliance politique que ces forces ont célébré avec la vieille figure patrimoniale, toujours prête à se rénover pour ne pas changer. Enfin, elle était la conséquence du ressentiment de la vieille bureaucratie contre le traitement réservé à l'Administration centrale par le régime militaire : il était temps de restaurer la force du centre et la pureté du système bureaucratique. Le dernier facteur était la campagne pour la désétatisation au moment de la transition démocratique. Elle poussa les législateurs à augmenter le contrôle bureaucratique sur les entreprises étatiques qui avaient gagné une grande autonomie grâce au décret-loi n° 200.

## Les salaires et le statut

L'inexistence d'une politique de rémunération pour les fonctionnaires fédéraux durant la période autoritaire n'a pas été corrigée lors du retour à la démocratie. Les distorsions salariales, déjà grandes, se sont simplement approfondies

alors que les dépenses totales, en augmentation sous le gouvernement Sarney, ont été brutalement réduites par le gouvernement Collor avec une réduction importante des différents salaires réels moyens. Le niveau des salaires a été récupéré sous le gouvernement Franco en même temps que les dépenses totales augmentaient de manière explosive.

Les salaires, réduits de moitié entre 1989 et 1992, ont récupéré en 1995 un niveau supérieur à celui du pic de 1990 (tabl. 32). Depuis la fin de 1992, le gouvernement a cherché à corriger, par un « programme d'égalité salariale (isonomie) », les profondes distorsions qui s'étaient accumulées à partir de la seconde moitié des années 1980. Quelques corrections ont été réalisées, mais le principal résultat a été une forte augmentation des dépenses de personnel atteignant un sommet historique en 1995, sans que les distorsions soient pour autant éliminées.

### 32. RÉMUNÉRATION RÉELLE MOYENNE DES FONCTIONNAIRES DE L'EXÉCUTIF BRÉSILIEN 1989-1995

ANNÉE (INDICE 100 = 1989)	INDICE PCC DE NIVEAU SUPÉRIEUR <sup>a</sup>	INDICE PONDÉRÉ <sup>b</sup>
1989	100,0	100,0
1990	105,8	114,7
1991	70,1	75,7
1992	61,7	67,3
1993	82,1	81,6
1994	98,9	97,0
1995	116,7	124,7

a. L'indice du niveau supérieur du plan de classification des professions (PCC) est distingué car c'est le niveau le plus représentatif de la fonction publique brésilienne.

b. L'indice pondéré a été construit sur la base des indices des principales carrières pondérés par les effectifs de chacune des carrières.

Source : ministère de l'Administration fédérale et de la Réforme de l'État, sur la base de données du *Diário Oficial da União*.

L'augmentation des rémunérations sous le gouvernement Itamar Franco et les quelques augmentations réalisées lors des trois premiers mois du gouvernement Fernando Henrique Cardoso ont provoqué une hausse abrupte des différents salaires réels moyens et une explosion des dépenses totales de personnel du gouvernement fédéral. En 1995, la dépense globale au titre du personnel a atteint un sommet absolu : 39,6 milliards de reais en valeur réelle, soit une hausse de 30 % par rapport à 1994 (tabl. 33). Cette hausse des dépenses globales est équivalente à l'augmentation de la rémunération réelle moyenne des fonctionnaires entre 1994 et 1995 (28 %). En termes de part du PIB, l'année 1990 représente un sommet en raison des augmentations salariales que le gouvernement de l'époque a concédé aux fonctionnaires fédéraux.

Les augmentations salariales réalisées par le gouvernement Itamar Franco n'ont pas réussi à réduire les distorsions salariales existant dans le service public fédéral. Ces distorsions peuvent être évaluées sous deux angles : ou selon les déséquilibres par rapport au marché du travail du secteur, ou selon les déséquilibres internes puisque certains secteurs sont très bien payés et d'autres très mal.

### 33. DÉPENSES AU TITRE DU PERSONNEL FÉDÉRAL CIVIL ET MILITAIRE AU BRÉSIL 1987-1995

ANNÉE	DÉPENSES (EN MILLIARDS DE REAIS) <sup>d</sup>	INDICE (100 = 1989)	% DU PIB
1987	16,8	66,0	3,46
1988	20,6	80,9	4,26
1989	25,4	100,0	6,68
1990	29,3	115,3	6,47
1991	24,0	94,5	4,85
1992	19,6	77,0	4,58
1993	26,5	104,0	4,91
1994	30,5	120,0	5,14
1995	39,6 <sup>c</sup>	155,9	6,15

a. Les valeurs sont actualisées par l'inflation jusqu'en décembre 1995.

b. L'évolution en termes de proportion du pib est calculée par rapport aux valeurs courantes, non corrigées par l'inflation, ce qui implique quelques différences avec l'évolution de l'indice.

c. Cette valeur est sujette à de petites modifications puisque les dépenses relatives au mois de décembre sont une estimation.

Au Brésil, tout le monde croit que les fonctionnaires sont mal payés, mais ce n'est pas vrai. Pour certains secteurs, cette rémunération est faible, pour d'autres elle est élevée. Les résultats d'une comparaison entre les salaires des secteurs public et privé selon des professions dont les attributions sont semblables montrent que les fonctions exécutives et de niveau supérieur sont mieux payées dans le privé et que les fonctionnaires les moins qualifiés (comme ceux qui travaillent dans des activités auxiliaires de l'administration, de la saisie, de la gestion des stocks, de la manutention, du nettoyage et d'autres) sont beaucoup mieux payés que leurs homologues du privé (tabl. 34). Ainsi, le secteur public corrige le grand écart qui existe dans le secteur privé entre les rémunérations élevées et les plus bas salaires. Cet écart est, entre autres, responsable de la concentration élevée du revenu dans le pays. En contrepartie, le secteur public crée d'autres distorsions : l'impossibilité de communiquer entre les marchés du travail public et privé.

À l'intérieur du service public fédéral, il existe d'énormes disparités entre les rémunérations : les fonctionnaires dont les qualifications et les tâches sont très semblables peuvent percevoir des rémunérations très différentes. Ces distorsions internes prennent leur origine dans le régime militaire qui a relégué

34. SALAIRES MOYENS DES SECTEURS PUBLIC ET PRIVÉ AU BRÉSIL  
MAI 1995

FONCTION	SALAIRE MOYEN (REAIS)		DIFFÉRENCE (EN %) ENTRE SECTEURS PUBLIC/PRIVÉ
	SECTEUR PUBLIC	SECTEUR PRIVÉ	
Exécutive	5 736	7 080	-19
De niveau supérieur	1 814	1 899	-4
De niveau technique/moyen	899	926	-3
Opérationnelle	635	437	45

Source : MARE (1995).

le service public au second plan et a recruté la bureaucratie d'État par l'intermédiaire des entreprises étatiques. La conséquence a été une forte réduction des salaires des personnels ayant le statut de fonctionnaires. Ainsi, les participants au plan de classification des professions, sorte de système universel de gestion des carrières et des rémunérations du personnel des services publics fédéraux, ont jusqu'à présent une faible rémunération.

Pour sortir de cette situation, deux stratégies ont été adoptées. D'un côté, comme à partir de 1988, le pouvoir judiciaire, le ministère public et le pouvoir législatif sont devenus fortement autonomes du point de vue administratif, ils ont essayé d'augmenter leur rémunération, indépendamment du pouvoir exécutif. D'un autre côté, les catégories traditionnellement les plus puissantes au sein du pouvoir exécutif – les procureurs, les policiers, les diplomates, les auditeurs fiscaux – et les nouvelles carrières des administrateurs-économistes créées après le retour à la démocratie – les analystes du Trésor et du budget, les gestionnaires du gouvernement – ont reçu des « gratifications de productivité » qui, en réalité, n'étaient rien d'autre qu'une stratégie de correction de leurs salaires sans augmenter la rémunération de tous les fonctionnaires de niveau supérieur.

En raison de leur caractère *ad hoc* ces deux stratégies parfaitement compréhensibles et jusqu'à un certain point nécessaires pour que l'État puisse recruter du personnel qualifié dans les secteurs stratégiques de l'Administration ont approfondi les distorsions dans le système de rémunération du personnel du service public.

Mais, il existe une troisième origine des distorsions du système de rémunération fédérale : les défaillances de la loi. Ces défaillances s'expriment principalement par deux mécanismes : la possibilité « d'incorporer des avantages temporaires », comme les « cinquièmes », et la possibilité pour les personnels des services publics actifs et inactifs de cumuler les charges et leurs émoluments respectifs. Ces possibilités, habilement manipulées, permettent à un nombre croissant de membres des services publics de gagner des rémunérations élevées, d'où l'expression de « maharajahs » pour les identifier. La Constitution de 1988 a cherché à résoudre le problème avec un « plafond

salarial» correspondant à la rémunération la plus élevée dans chacun des pouvoirs (ministres d'État, députés fédéraux et sénateurs, ministres du Tribunal fédéral suprême), mais l'interprétation du Tribunal fédéral suprême, excluant les avantages personnels du plafond, a invalidé ce plafond. En 1996, on espère que les gouvernants corrigent l'administration publique et définissent avec clarté le plafond pour en terminer définitivement avec les maharajahs.

Les augmentations de salaires durant le gouvernement Itamar Franco ont provoqué une énorme augmentation des dépenses en personnel pour le gouvernement fédéral (tabl. 33). Les dépenses en personnel ont presque doublé en termes réels : d'une moyenne de 23,2 milliards de reais en 1991-1993 elles sont passées à 39,9 milliards en 1995 (tabl. 35) et en 1996 l'estimation tourne autour de 40 milliards, même sans concéder le réajustement du mois de janvier.

### 35. DÉPENSES AU TITRE DU PERSONNEL DE L'UNION AU BRÉSIL 1991-1995

DÉPENSES	MOYENNE 1991-1993		1994		1995 <sup>a</sup>	
	(EN MILLIARDS DE REAIS)	(%)	(EN MILLIARDS DE REAIS)	(%)	(EN MILLIARDS DE REAIS)	(%)
Actifs	14,8	63,8	16,5	54,0	20,3	50,8
Inactifs/pensions	7,0	30,2	12,5	41,0	17,3	43,2
Bénéfices globaux et ajustements	0,0	0,0	-0,4	-1,3	0,0	0,0
Transferts	1,4	6,0	1,9	6,3	2,3	6,0
Total	23,2	100,0	30,5	100,0	39,9	100,0

a. Estimations.

Source : SIAFI.

Cette croissance des dépenses en personnel n'est pas le résultat d'une augmentation des effectifs des fonctionnaires. En raison de la nécessité de l'ajustement fiscal, devenue évidente à partir de 1987, et en raison du coût élevé que représentait l'embauche de nouveaux fonctionnaires, les concours publics ont été quasiment suspendus depuis 1988. En conséquence, le nombre de fonctionnaires a baissé, passant de 713 000 fonctionnaires actifs en 1989 à 567 000 en 1995 (tabl. 36). Quant aux fonctionnaires des entreprises étatiques, la chute a été encore plus importante en raison des privatisations.

L'explication de l'augmentation des dépenses en personnel s'explique par l'augmentation des salaires à partir de 1993 et par le coût croissant des retraites des fonctionnaires. La valeur élevée des retraites, supérieures de près de 20 % au dernier salaire en activité, alors que dans d'autres pays les retraites tournent autour de 70 % du dernier salaire, et le fait que les fonctionnaires peuvent prendre leur retraite très tôt a entraîné une explosion du coût des inactifs. Les dépenses liées aux inactifs et aux pensions représentaient déjà 30 % des dépenses totales en personnel en 1991-1993 (tabl. 35) et sont passées à 40 % en 1996.

### 36. EFFECTIF DES FONCTIONNAIRES DE L'UNION AU BRÉSIL 1988-1995

ANNÉE	CIVILS AVEC UN STATUT DE FONCTIONNAIRES <sup>a</sup>	UNION <sup>b</sup>
1988	705 548	1 442 657
1989	712 740	1 448 608
1990	628 305	1 338 155
1991	598 375	1 266 495
1992	620 870	1 284 474
1993	592 898	1 258 181
1994	583 020	1 197 460
1995 <sup>c</sup>	567 689	-

a. Civils de l'Administration centrale (pouvoir exécutif), des régies et des fondations.

b. Civils avec un statut de fonctionnaires et fonctionnaires des entreprises étatiques.

c. En décembre.

Source : MARE (1995).

Par ailleurs, il faut considérer que le Brésil dispose probablement du système de prévoyance le plus généreux au monde. Alors que dans d'autres pays la retraite est fixée à soixante ou à soixante-cinq ans, elle est prise au Brésil en moyenne à cinquante-trois ans, allant jusqu'à cinquante-six ans si l'on ne tient pas compte du nombre proportionnel de retraités. Il faut y ajouter que les fonctionnaires prennent leur retraite avant d'avoir complété le nombre d'années requises. Dans de nombreux cas l'âge de la retraite est proche de quarante ans. Dans les autres pays, la valeur de la retraite représente de 50 à 70 % du dernier salaire, alors qu'au Brésil elle est de 120 %. Les travailleurs ruraux, qui sont les plus pauvres, prennent leur retraite en moyenne à soixante-trois ans et sa valeur correspond à un salaire minimum. Les travailleurs urbains la prennent un peu plus tôt et, légèrement supérieure, elle reste très en deçà des retraites du secteur public. En fait, les privilèges des fonctionnaires ont limité les ressources, empêchant des salaires plus importants et des retraites plus élevées dans le secteur privé.

Le système actuel de retraites du secteur public est très privilégié par rapport à celui du secteur privé (tabl. 37). Ainsi, la valeur des retraites des fonctionnaires du pouvoir législatif est 21,7 fois supérieure à la retraite des bénéficiaires de l'Institut national de la sécurité sociale (INSS). Ce rapport est de 20,4 fois pour les retraites des fonctionnaires du pouvoir judiciaire et de 8,25 fois pour celles des fonctionnaires du pouvoir exécutif. Comme le nombre de fonctionnaires des deux premiers pouvoirs est réduit, la moyenne générale doit se situer autour d'un facteur 8. Il est vrai que depuis 1993 les fonctionnaires cotisent en moyenne 11 % de leur salaire, sans qu'il n'y ait de plafonds pour leur système de prévoyance, alors que dans le cas de l'INSS la cotisation et le bénéfice sont plafonnés à 10 salaires minimums. Par conséquent, les fonctionnaires cotisent en moyenne plus que les travailleurs du secteur privé.

Néanmoins, les calculs réalisés montrent que leur cotisation moyenne est seulement 3,4 fois supérieure à la cotisation moyenne à l'INSS, alors que le bénéfice est 8 fois supérieur.

### 37. RETRAITES MOYENNES DE L'UNION PAR RAPPORT AU SECTEUR PRIVÉ AU BRÉSIL

RETRAITES	RAPPORT MULTIPLICATIF	
	DES RETRAITES AU SALAIRE MINIMUM	ENTRE LES RETRAITES DES SECTEURS PUBLIC/PRIVÉ
De l'INSS (secteur privé)	1,7	1,0
Du pouvoir exécutif (civils)	14,0	8,25
Du pouvoir législatif	36,8	21,7
Du pouvoir judiciaire	34,7	20,4

Sources : ministère de l'Administration fédérale et de la Réforme de l'État et ministère de la Sécurité sociale.

## Les deux objectifs et les secteurs de l'État

Depuis 1995, le gouvernement Fernando Henrique Cardoso offre une nouvelle opportunité pour réformer l'État, en particulier l'appareil de l'État et de son personnel. Cette réforme aura pour objectif à court terme de faciliter l'ajustement fiscal, notamment dans les États fédérés et les municipalités où l'excès de personnel est évident. À moyen terme, elle veut rendre l'Administration publique plus efficiente et moderne, orientée vers la satisfaction des citoyens.

L'ajustement fiscal se fera principalement avec le départ des fonctionnaires en nombre excessif, une définition claire du plafond des rémunérations pour les fonctionnaires et la modification du système de retraite. Il faut augmenter la durée minimale en exercice dans les services publics et rendre la retraite proportionnelle à la cotisation. Ces trois mesures exigeront des modifications constitutionnelles. Le système du départ volontaire, qui sera probablement très utilisé, est une réponse aux dépenses excessives en personnel. Dans ce cas, les administrateurs choisissent les fonctionnaires et leur proposent de partir volontairement en contrepartie d'une indemnisation et d'une formation professionnelle qualifiante pour le privé. En raison de la possibilité imminente de licenciement et des avantages offerts en échange d'un départ volontaire, un nombre important de fonctionnaires devraient être prêts à partir.

La modernisation, ou l'augmentation de l'efficience, de l'Administration publique sera le résultat, à moyen terme, d'un projet complexe de réformes. Elles recherchent, en même temps, le renforcement de l'Administration publique directe, ou « noyau stratégique de l'État », et la décentralisation de l'Administration publique grâce à l'implantation « d'agences exécutives » et

« d'organisations sociales » contrôlées par des contrats de gestion. La réforme proposée en ces termes ne peut pas être qualifiée de centralisatrice, comme celle de 1936, ou de décentralisatrice, comme prétendait l'être celle de 1967. Elle n'est pas non plus centralisatrice, comme l'est la contre-réforme contenue dans la Constitution de 1988. En d'autres termes, la proposition n'est pas de continuer le processus cyclique qui caractérise l'administration publique brésilienne, alternant les périodes de centralisation et de décentralisation, mais de renforcer, à la fois, la compétence administrative du centre et l'autonomie des agences exécutives et des organisations sociales. Le contrat de gestion sera le maillon reliant les deux systèmes : le noyau stratégique devra apprendre à le définir et à le contrôler et les agences et les organisation sociales à l'exécuter.

La proposition de réforme de l'appareil de l'État part de l'existence de quatre secteurs à l'intérieur de l'État : 1° le noyau stratégique de l'État, 2° les activités exclusives de l'État, 3° les services non exclusifs ou concurrentiels et 4° la production de biens et services pour le marché. Dans chacun de ces secteurs, il faut réfléchir aux types de propriété et d'administration publique les plus adéquats (tabl. 38).

38. STRATÉGIE DE LA RÉFORME DE L'APPAREIL DE L'ÉTAT

	FORMES DE PROPRIÉTÉ			FORMES D'ADMINISTRATION		INSTITUTIONS STRATÉGIQUES
	Étatique	Publique non étatique	Privée	Bureaucratique	Gestionnaire	
Noyau stratégique (législatif, tribunaux, présidence, sommet des ministères)	○				○	Carrières et concours
Activités exclusives (sécurité publique, contrôle, fisc, subventions, sécurité sociale de base)	○				○	Agences exécutives
Services non exclusifs (universités, hôpitaux, centres de recherches, musées)	● →	○			○	Organisations sociales
Production pour le marché (entreprises étatiques)	● →		○		○	Entreprises privées

Les lois et les politiques publiques sont définies dans le noyau stratégique. Il s'agit d'un secteur relativement petit qui au Brésil est formé au niveau fédéral par le président de la République, les ministres d'État et le sommet de la hiérarchie des ministères, les responsables des politiques publiques, les tribunaux fédéraux chapeautés par le Tribunal fédéral suprême

et par le ministère public. Les structures équivalentes aux niveaux des États fédérés et des municipalités font partie intégrante du noyau stratégique.

Les activités exclusives de l'État sont celles où s'exerce le « pouvoir d'État », ou pouvoir de légiférer et de collecter l'impôt. Cela inclut la police, les forces armées, les organes du fisc, de réglementation, de transferts de revenu tel le système unifié de santé, d'indemnisation du chômage...

Les services non exclusifs ou concurrentiels de l'État sont ceux réalisés ou subventionnés par l'État. Ils n'engagent pas le pouvoir d'État et ont une grande pertinence pour les droits humains. Ils impliquent des économies externes sans que ces externalités puissent être compensées sur le marché.

Enfin, la production de biens et services pour le marché est réalisée par l'État au travers des entreprises d'économie mixte qui opèrent dans des secteurs de services publics et/ou dans des secteurs considérés comme stratégiques.

## Propriété étatique et privatisation

Aux niveaux du noyau stratégique et des activités exclusives de l'État, la propriété devra par définition être étatique. Outre les instruments traditionnels – approbation des lois (Congrès), définition des politiques publiques (présidence et sommet de la hiérarchie des ministères) et décision et exécution des sentences (pouvoir judiciaire) –, le noyau stratégique utilisera un nouvel instrument utilisé depuis peu par l'Administration publique : le contrat de gestion. Avec ce contrat, le noyau stratégique définira les objectifs des entités exécutives de l'État et les indicateurs respectifs. Il garantira à ces entités, à savoir les « agences exécutives » dans le secteur des activités exclusives de l'État et les « organisations sociales » dans le secteur des services non exclusifs de l'État, les moyens humains, matériels et financiers pour exécuter les contrats.

Les activités exclusives de l'État devront être organisées par le système des « agences exécutives » qui pourraient aussi s'appeler « agences autonomes <sup>4</sup> ». Une agence exécutive aura un dirigeant nommé par le ministre de tutelle avec lequel sera négocié le contrat de gestion. Une fois les objectifs et les indicateurs (qualitatifs et quantitatifs) établis, le dirigeant aura l'entière liberté pour gérer le budget global reçu. Il pourra gérer ses fonctionnaires de manière autonome – admission, démission et paiement – et il pourra réaliser des achats selon les principes généraux de la légalité.

4. L'expression « agence autonome » est peut-être plus adéquate pour un organe intermédiaire entre les agences exécutives et les organisations sociales, comme les agences régulatrices qui exercent des activités exclusives de l'État, mais doivent avoir des conseils de direction avec des mandataires et sont dotées d'une autonomie plus grande que celle des agences exécutives. Alors que celles-ci doivent suivre la politique définie par le gouvernement, les agences régulatrices définissant un prix ne doivent pas suivre une politique gouvernementale qui varie avec le temps et les circonstances : leur rôle permanent est d'établir un prix qui sera celui du marché, si marché concurrentiel il y a.

Dans le secteur des biens et services pour le marché, la production devra être réalisée par le secteur privé. D'où le programme de privatisation en cours. L'hypothèse est que les entreprises seront plus efficaces si elles sont contrôlées par le marché et administrées par le secteur privé. D'où le principe de la subsidiarité selon lequel seule l'activité qui ne peut pas être contrôlée par le marché doit être étatique. En outre, la crise fiscale a enlevé à l'État la capacité de réaliser l'épargne forcée et d'investir dans les entreprises étatiques, d'où la privatisation. Cette politique est en accord avec la conception de l'État moderne qui prévaudra au XXI<sup>e</sup> siècle. Ce ne sera ni l'État libéral qui s'approche du rôle minimum, ni l'État entrepreneur du XX<sup>e</sup> siècle : ce sera l'État régulateur qui transfère des ressources et qui garantit le financement à fonds perdus des activités que le marché n'a pas les moyens de réaliser.

### Propriété publique non étatique

En dernier lieu, nous devons analyser les activités non exclusives de l'État. Notre proposition est que la forme de propriété dominante devra être publique non étatique.

Dans le capitalisme contemporain, les formes de propriété pertinentes ne sont pas seulement d'ordre public et privé comme on le pense généralement et comme la division classique en droits public et privé le suggère. En fait, il en existe trois : 1<sup>o</sup> la propriété privée tournée vers la réalisation du profit (entreprises) ou de la consommation privée (familles), 2<sup>o</sup> la propriété publique étatique et 3<sup>o</sup> la propriété publique non étatique. Je veux dire par là que l'espace public ne se confond pas avec l'étatique. Il est plus large et peut être étatique ou non étatique.

La reconnaissance d'un espace public non étatique est particulièrement importante au moment où la crise de l'État approfondit la dichotomie entre l'État et le secteur privé. C'est pourquoi nombre de personnes peuvent imaginer que l'alternative à la propriété étatique est la propriété privée. La privatisation est une solution adéquate quand l'institution peut gérer toutes les recettes de la vente de ses produits et services et quand le marché a les moyens d'assumer la coordination des activités de l'institution. Quand ce n'est pas le cas, il faut se tourner vers le secteur public non étatique. En outre, au moment où la crise de l'État exige le réexamen des relations entre l'État et la société, l'espace public non étatique peut avoir un rôle d'intermédiaire ou faciliter l'apparition de formes directes de contrôle social et de partenariats qui ouvrent de nouvelles perspectives à la démocratie.

Dans le secteur des services non exclusifs de l'État, la propriété devra être publique non étatique. Elle n'est pas étatique, parce qu'elle n'implique pas l'utilisation du pouvoir d'État, et elle n'est pas privée, dans la mesure où elle suppose des transferts de ressources de l'État. En revanche, elle est publique

pour justifier les subventions reçues de l'État. Le fait d'être publique non étatique implique un contrôle mixte de l'activité par l'État et le marché. Le contrôle de l'État sera nécessairement préalable et complété par le contrôle social direct, dérivé du pouvoir des conseils d'administration constitués par la société. Le contrôle du marché se matérialisera par le paiement des services. Ainsi, la société attestera de manière permanente la validité des services réalisés, en même temps qu'elle établira un partenariat, ou système de cogestion, entre l'État et la société civile.

Au niveau de l'Union, les services non exclusifs de l'État les plus pertinents sont les universités, les écoles techniques, les centres de recherche, les hôpitaux et les musées. La réforme proposée est de les transformer en un type particulier d'entités non étatiques, à savoir les organisations sociales. L'idée est de les transformer volontairement en « organisations sociales », c'est-à-dire des entités qui passent un contrat de gestion avec le pouvoir exécutif et comptent sur les autorisations du Parlement pour participer au budget public. En fait, une organisation sociale n'est pas une forme d'entité publique non étatique, mais elle en a la qualité attribuée par l'État.

Un programme de « désétatisation vers le secteur public » doit garantir la transformation des services non exclusifs de l'État en propriété publique non étatique et leur reconnaissance comme organisations sociales. Il ne doit pas être confondu avec le programme de privatisation dans la mesure où les nouvelles entités conserveront leur caractère public et leur financement par l'État. Ce processus de désétatisation devra assurer le caractère public et de droit privé de la nouvelle entité, lui assurant ainsi une autonomie administrative et financière plus grande. Il sera nécessaire d'éliminer les entités en place et de les remplacer par des fondations publiques de droit privé, créées par des personnes physiques. De la sorte, on évite que les organisations sociales soient considérées comme des entités étatiques, comme cela se passe avec les fondations de droit privé instituées par l'État et soumises à toutes les restrictions de l'administration étatique. Les nouvelles entités recevront par cession précaire les biens des entités remplacées. Le personnel de l'entité deviendra une catégorie en extinction et restera à la disposition de la nouvelle entité. Le budget de l'organisation sociale sera global. L'embauche de nouveaux employés se fera par le régime des lois du travail. Les achats devront être subordonnés aux principes de la légalité publique mais pourront avoir un régime propre. Le contrôle des ressources étatiques mises à la disposition de l'organisation sociale sera effectué par le contrat de gestion. L'organisation sociale sera aussi soumise à la supervision d'un organe de contrôle interne et du Tribunal des comptes.

## La réforme constitutionnelle

La réforme constitutionnelle est naturellement la plus importante parce que la plupart des autres réformes dépendent d'elle. Outre son aspect administratif, elle a un contenu politique évident. Il convient d'instaurer une administration publique gestionnaire au fur et à mesure que les principales propositions de réformes sont approuvées. Elles comprennent l'introduction de la flexibilité, la fin du régime juridique unique, la fin de l'isonomie comme précepte constitutionnel, le renforcement des plafonds salariaux, la définition d'un système de rémunération plus clair et la mise en place d'un projet de loi fixant les augmentations des rémunérations dans les trois pouvoirs. Par là, la société et ses représentants politiques signalent leur engagement en faveur d'une Administration publique rénovée et d'un État moderne et efficace.

Le système actuel est rigide. Les fonctionnaires jouissent de la stabilité qui ne peut être rompue que par un processus administratif démontrant l'existence d'une faute grave. L'énumération des fautes est vaste et comprend l'oisiveté. En fait, il n'y a de licenciement que dans le cas d'une falsification, d'une injure grave et publique ou s'il y a abandon du poste. Si cela peut être prouvé, le fonctionnaire pourra être licencié sans aucun droit. Dans le cas contraire, personne ne peut être démis de ses fonctions soit parce qu'il est difficile de prouver la faute, soit parce qu'il existe une complicité généralisée qui empêche le licenciement.

Dans la proposition de réforme, le gouvernement remplace cette option du tout ou rien, où le fonctionnaire conserve son emploi ou perd tous ses droits, par une attitude graduelle, semblable à ce qui existe déjà dans le secteur privé. Outre les fautes graves, deux nouvelles raisons autorisent le licenciement : le licenciement pour travail insuffisant et pour excès de personnel. Pour clairement notifier que la cause du licenciement est pour travail insuffisant, et non pas pour faute grave, le fonctionnaire aura droit à une petite indemnisation. En cas de licenciement pour excès de personnel, cette indemnisation sera supérieure car la responsabilité personnelle du fonctionnaire n'est pas mise en cause.

Le licenciement pour travail insuffisant se fera au cas par cas. Son objectif est de permettre à l'administrateur public de percevoir le travail du fonctionnaire pour viabiliser l'administration publique gestionnaire. Le licenciement pour excès de personnel est impersonnel et tourné vers le licenciement de groupes de fonctionnaires. L'objectif est de réduire les coûts et de garantir aux contribuables de ne pas payer des fonctionnaires dont l'État n'a pas besoin. Dans ce cas, l'indemnisation correspond en principe à un salaire par année de travail et, dans le cas de travail insuffisant, à la moitié de cette valeur.

Le fonctionnaire ne pourra être licencié pour travail insuffisant que s'il a été soumis à un processus d'évaluation formelle. Il aura toujours le droit de se défendre au cours du processus administratif. Ce dispositif permet aux administrateurs publics de percevoir le travail. La motivation des fonctionnaires

devra être positive, c'est-à-dire fondée sur le sens de la mission, sur les opportunités de promotion et sur la reconnaissance salariale, mais il est essentiel qu'ils aient à l'esprit les possibles sanctions.

Le licenciement pour excès de personnel permettra de réduire le déficit public, ajustant le nombre de fonctionnaires aux besoins réels de l'Administration. La décision devra être rigoureusement impersonnelle, obéissant à des critères généraux (par exemple, les plus jeunes, les derniers admis, les fonctionnaires sans personnes à charge) de manière à éviter la persécution politique. Les critères impersonnels éviteront de longues contestations devant la justice. Ils empêcheront le licenciement abusif ou subjectif décidé selon les critères des chefs de services.

Une solution serait d'associer les critères impersonnels avec une évaluation du rôle de chacun. Bien que cette solution soit attirante, elle est incompatible avec le licenciement pour excès de personnel puisqu'elle entraînerait un licenciement pour travail insuffisant. Tous les fonctionnaires concernés argumenteraient immédiatement qu'ils sont victimes d'une persécution politique et une longue action en justice commencerait, limitant les objectifs du licenciement : réduire les coûts. Selon la proposition du gouvernement, une fois décidé le nombre de fonctionnaires à licencier, les charges seront automatiquement annulées et les postes en question ne pourront pas être recréés pendant quatre ans. Ainsi, les licenciements pour motifs politiques seront évités.

Ces changements ne se font pas seulement dans l'intérêt public et celui de la citoyenneté, mais aussi dans celui du fonctionnaire. Tout fonctionnaire compétent et travailleur, qui valorise son propre travail, en bénéficiera car il saura qu'il réalise une tâche nécessaire. En même temps, il retrouvera le respect perdu depuis qu'une minorité de fonctionnaires n'ayant plus d'intérêt pour leur travail et ne faisant plus rien ont établi un cadre d'inefficience qui a été préjudiciable au système.

Il est important d'observer que la stabilité du fonctionnaire, bien que plus flexible, est maintenue dans la mesure où le fonctionnaire ne pourra être licencié que dans les termes de la loi. Dans le cas où il y aurait des abus, la réintégration par la justice sera toujours possible, au contraire de ce qui se passe dans le secteur privé où il n'existe pas de stabilité, mais seulement un droit à une indemnisation. La stabilité du fonctionnaire n'est pas seulement une reconnaissance du caractère différencié de l'administration publique par rapport à l'administration privée, mais c'est aussi une plus grande sécurité qui caractérise partout dans le monde le travail des fonctionnaires publics. Ceux-ci ont tendance à avoir une vocation pour le service public. Ils sont prêts à avoir une vie modeste, mais en compensation ils attendent plus de sécurité. Une sécurité plus grande que celle des politiciens ou des entrepreneurs par exemple. Mais cette sécurité ne peut pas être absolue. L'État garantit la stabilité aux fonctionnaires, avec une plus grande autonomie ou une indépendance à son activité publique et à l'exercice du pouvoir d'État dont ils sont investis.

Mais il ne le fait ni pour satisfaire un besoin extrême de sécurité personnelle ni pour inciter à l'oisiveté ou justifier l'excès perpétuel de personnel.

## La prévoyance publique

La réforme du système de prévoyance du fonctionnaire est fondamentale dans la mesure où c'est une condition pour surmonter définitivement la crise fiscale de l'État. La crise du système brésilien de prévoyance dérive en dernier ressort d'une conception erronée de ce qu'est la retraite. Un système de pensions existe pour garantir une retraite digne à ceux qui arrivent à la vieillesse et ne peuvent plus travailler, et non pas pour garantir un second salaire aux individus encore capables de travailler. Il n'existe pas non plus pour se retirer de la vie active à cinquante ans, comme le font les fonctionnaires publics.

Les systèmes de retraite garantis par l'État ne sont pas des systèmes de capitalisation mais des systèmes de répartition où les fonctionnaires actifs paient les retraites des inactifs. Cette préférence pour le système de répartition est due au fait que l'État, qui généralement a les moyens de garantir le système, est un mauvais gérant de fonds de capitalisation. Par ailleurs, un système de capitalisation n'est légitime que si le participant du fonds dépend effectivement de sa rentabilité. Or il est difficile, sinon impossible, de dire aux fonctionnaires que leur retraite dépendra de la manière dont l'État administrera l'éventuel fonds de capitalisation.

En ce qui concerne le système de répartition, il est nécessaire d'établir un équilibre entre le nombre de jeunes qui paient le système en termes courants et le nombre de personnes âgées qui bénéficient de la retraite. Au Brésil, le système de retraite des fonctionnaires est devenu un système de privilèges, offrant une retraite intégrale indépendamment de la cotisation et un départ en retraite très tôt. Alors que les travailleurs les plus pauvres du secteur privé rural prennent leur retraite en moyenne à soixante-deux ans, les fonctionnaires peuvent prendre leur retraite intégrale à un âge un peu supérieur à cinquante ans et les hauts fonctionnaires avant cinquante ans ! Par ailleurs, la valeur moyenne d'une retraite de l'Union est 8,1 fois supérieure à celle d'une retraite de l'INSS, alors que la cotisation moyenne des fonctionnaires est 3,4 fois supérieure à celle des assurés par l'INSS.

Le système de prévoyance privé maintenait l'équilibre financier en raison de la structure par âge en forme de pyramide aplatie qui prévaut encore dans le pays. Pourtant, avec la réduction du taux de natalité, cette structure par âge se modifie rapidement. La crise financière du système de prévoyance est déjà là. Cette crise aura tendance à s'aggraver à mesure que le rapport entre les jeunes, qui paient les coûts de la prévoyance, et les retraités va diminuer. Dans les années 1950, ce rapport était de 8 pour 1, aujourd'hui il est de 2 pour 1 et bientôt il sera de 1 pour 1 et le système ne sera plus viable.

Dans le cas de la prévoyance publique, le déséquilibre est déjà total : les cotisations des fonctionnaires plus une contribution potentielle deux fois plus importante de l'État ne financent que le cinquième du coût annuel lié aux inactifs et aux allocataires de pensions. Pourtant, le système survit parce que le Trésor paie la différence. C'est une situation inique puisque finalement les contribuables paient pour que les fonctionnaires soient des retraités privilégiés. Cette situation est devenue non viable du point de vue fiscal : le système de retraite de la fonction publique provoque un trou annuel dans les finances publiques correspondant à près de 2 % du PIB.

Pour remédier à cette situation de déséquilibre qui provient d'un système de privilèges, les deux règles générales qui sont prévues pour la prévoyance privée devront être appliquées rigoureusement dans le cas de la prévoyance publique : 1° la retraite devra être fixée selon l'âge des fonctionnaires, elle sera légèrement corrigée par la durée de service pour qu'ils prennent leur retraite vers soixante ans, soit dix ans plus tard que maintenant et 2° la valeur de la retraite, fondée sur les dernières rémunérations perçues, devra être proportionnelle à la cotisation et non pas intégrale comme le prévoit la Constitution de 1988.

C'est seulement ainsi qu'il sera possible de garantir un coût raisonnable pour le système de prévoyance publique. Celui-ci reste garanti par l'État. Cela ne fait aucun sens d'exiger des fonctionnaires de l'État qu'ils recourent obligatoirement aux fonds privés de prévoyance complémentaire puisque l'État, contrairement aux entreprises privées, est une institution avec les moyens de garantir un système de prévoyance. L'État garantira la retraite de ses fonctionnaires, indépendamment du régime juridique dans lequel ils seront engagés.

Pour calculer la somme que percevra le fonctionnaire en prenant sa retraite, il faudra effectuer un calcul actuariel. Pour calculer et établir par la loi la proportion de la moyenne des derniers salaires du fonctionnaire qui représentera la valeur de sa retraite il faudra prendre en compte les cotisations des fonctionnaires et de l'État en faveur de leur retraite, l'âge moyen auquel le fonctionnaire commence à cotiser, prend sa retraite et décède et la valeur raisonnable de retour de fonds éventuel (puisque le système doit être de répartition). Les premiers calculs suggèrent que cette proportion devrait tourner autour de 80 %.

Les droits acquis et les anticipations de droit seront pleinement respectés. Les fonctionnaires qui avant le changement de la Constitution ont déjà le droit de prendre leur retraite selon les normes actuelles, le feront même s'ils décident de le faire dans quelques années quand ils atteindront l'âge obligatoire. C'est un droit acquis. Par ailleurs, les anticipations de droit seront garanties de manière proportionnelle. Par exemple, un fonctionnaire qui commence à travailler à dix-sept ans a aujourd'hui le droit de prendre sa retraite à l'âge de cinquante-deux ans. Avec le nouveau système, cette limite sera repoussée à cinquante-huit ans (soit soixante ans corrigés par une longue durée du

service). À quel âge le fonctionnaire qui a commencé à travailler à dix-sept ans et qui lors de l'amendement constitutionnel avait dix-sept ans et demi de service public pourra-t-il prendre sa retraite ? Comme les anticipations de droit seront garanties, il prendra sa retraite vers cinquante-cinq ans. La même règle de trois détermine la valeur de sa retraite : elle sera entre la valeur de la retraite intégrale plus 20 %, comme aujourd'hui, et les 80 % du nouveau système.

### Trois projets fondamentaux

Outre la réforme constitutionnelle que je viens de décrire, trois autres projets sont essentiels pour réformer l'appareil de l'État brésilien : la décentralisation des services sociaux par l'intermédiaire des « organisations sociales », la mise en œuvre des activités exclusives de l'État avec des « agences exécutives » et la professionnalisation du fonctionnaire.

La décentralisation des services sociaux de l'État doit se faire au niveau des États fédérés et des municipalités ainsi qu'au niveau de l'État fédéral vers le secteur public non étatique. Elle se fera à travers la concession de l'autonomie financière et administrative aux activités de services de l'État, en particulier les services sociaux comme les universités, les écoles techniques, les hôpitaux, les musées, les centres de recherche et le système de prévoyance. L'idée est de transformer ces entités en « organisations sociales ».

Les organisations sociales seront des organisations publiques non étatiques, plus spécialement des fondations de droit privé, qui passeront un contrat de gestion avec le pouvoir exécutif. Approuvé par le pouvoir législatif, il lui donne le droit de faire partie du budget public fédéral, municipal ainsi que des États. L'autonomie de l'organisation sociale donnera une plus grande responsabilité au gérant. Cela demande un plus grand contrôle social et un partenariat plus important avec la société puisque l'État abandonne la direction directe de l'institution.

La mise en place d'un programme de « désétatisation vers le secteur public », c'est-à-dire la transformation d'entités étatiques de service en entités publiques non étatiques, permettra une plus large autonomie de gestion par rapport aux recettes et aux dépenses pour ces institutions. Elles seront toujours garanties par l'État, mais à présent elles échappent aux normes et aux règlements de l'appareil étatique ainsi qu'à son noyau bureaucratique qui restera relativement rigide, même après la réforme constitutionnelle.

Dans ce processus, l'important est d'éviter la privatisation et la féodalisation des organisations sociales, c'est-à-dire leur appropriation par des groupes d'individus qui les utilisent comme si elles étaient des organisations privées. Ainsi, une série de précautions légales et administratives devront être adoptées. Mais il faut limiter les contrôles de procédures puisqu'il est essentiel, aussi bien pour l'État que pour la société, que le contrôle des organisations sociales se fonde sur les résultats.

Le deuxième projet est celui des « agences exécutives ». La nécessité d'augmenter le degré d'autonomie et d'avoir une responsabilité liée aux résultats ont inspiré ce projet. L'objectif est de transformer les régies et les fondations qui exercent des activités exclusives de l'État en agences avec une vaste liberté de gestion de leurs ressources humaines et financières, à partir d'un budget global.

Le projet des agences exécutives se développe sur deux dimensions. En premier lieu, les instruments légaux nécessaires à la viabilité des transformations sont élaborés et un bilan est effectué afin de surmonter les obstacles de la législation, des normes et des règlements. En second lieu et de manière parallèle, les nouvelles approches commencent à être appliquées au niveau de quelques régies transformées en laboratoire.

Enfin, le troisième projet prioritaire est celui qui va chercher à compléter le processus de professionnalisation de l'administrateur public. Il existe déjà des carrières relativement bien structurées comme les militaires, la police, les juges, les procureurs, les avocats, les contrôleurs fiscaux et les diplomates. La carrière de haut administrateur public n'est pas claire. L'idée est de développer cette carrière sur la base des carrières des gestionnaires du gouvernement, des analystes des finances et des contrôleurs et des analystes du budget, créées à la fin des années 1980. Les premiers pas dans cette direction sont déjà faits. La prévision des concours publics annuels pour ces carrières avec des dates d'inscription et le nombre de places a été défini jusqu'en 1999. Les concours exigeront un niveau de connaissance de deuxième cycle universitaire (*pós-graduação*) en administration publique ou en économie. Les hauts administrateurs occuperont les postes supérieurs des secteurs de l'Administration publique qui a besoin d'administrateurs généralistes, d'administrateurs des finances, de contrôleurs et d'administrateurs du budget et de planification économique. Leur recrutement se fera principalement au niveau du troisième cycle universitaire (*mestrado*) en administration publique, économie et science politique.

## Conclusion

Cette proposition de réforme de l'État fédéral s'est matérialisée dans le Plan directeur de la réforme de l'État, préparé par le ministère de l'Administration fédérale et de la Réforme de l'État et approuvé en septembre 1995 par la Chambre de la réforme de l'État (MARE, 1995). En juillet 1995, le gouvernement avait envoyé sa proposition d'amendement constitutionnel. Elle fut approuvée en octobre par la Commission de justice avec des petites modifications. À la fin de l'année, on nomma le rapporteur de l'amendement et trois mois après le rapport maintenait la majorité des propositions du gouvernement, perfectionnant quelques aspects et laissant en suspens le thème le

plus difficile : le changement dans la stabilité des fonctionnaires. Mais jusqu'au début du mois de juillet 1996, la réforme administrative n'a pas pu être votée en raison des difficultés rencontrées par le gouvernement pour l'approbation de la réforme de la prévoyance sociale et l'impossibilité pratique de voter deux amendements de cette dimension en même temps. Les revers à propos de l'amendement sur la prévoyance ont affaibli le gouvernement politiquement et laissaient prévoir de grandes difficultés pour l'amendement administratif lors du passage au vote, malgré l'appui important de la part de l'opinion publique et des gouverneurs des États fédérés.

Par ailleurs, en se heurtant directement à la Constitution, les idées comme la réduction des coûts de l'Administration fédérale, le renforcement du noyau stratégique, la mise en place d'agences exécutives et d'organisations sociales progressaient aussi bien au niveau fédéral qu'aux niveaux des États fédérés et des municipalités où l'explosion des coûts liés au personnel poussait à la réforme. Les États fédérés ont pris diverses mesures pour faire obstacle à l'existence des « maharajahs », en particulier dans la police militaire et le pouvoir judiciaire, et ont commencé des programmes de départs volontaires en attendant la réforme constitutionnelle.

Au niveau fédéral, il était clair, depuis le milieu de l'année 1995, qu'il ne serait pas possible d'implanter les organisations sociales dans les universités fédérales en raison de la résistance des professeurs et des fonctionnaires. Ils assimilaient la proposition de « désétatisation vers le secteur public » à un processus de privatisation. En fait, la résistance au changement est liée à la conception bureaucratique de l'État brésilien qui prévaut encore parmi l'élite du pays. Pour celle-ci, certaines institutions prestataires de services fondamentaux pour l'État, telles les universités fédérales, qu'il paie doivent avoir le monopole des recettes de l'État dans ce secteur. Dans le cas des universités fédérales, il s'agit du monopole des ressources destinées à l'enseignement et à la recherche. Tant que cette culture bureaucratique n'aura pas changé, qu'on n'aura pas compris que l'État doit réaliser des services de manière efficiente et compétitive, il sera difficile de transformer l'État brésilien en une institution réellement démocratique, au service des citoyens. Sinon, il restera une organisation au service des fonctionnaires et des capitalistes qui ont le pouvoir suffisant pour le privatiser.

## La perspective internationale

Les alliances économiques d'un pays sont directement reliées à sa stratégie de développement. Dans le cas du Brésil et de l'Amérique latine c'est très clair. La dépendance envers la Grande-Bretagne au XVIII<sup>e</sup> siècle, et plus tard envers les États-Unis, était reliée à la nature exportatrice de produits primaires de l'économie brésilienne. Quand l'industrialisation par la substitution des importations est devenue dominante au cours des années 1930, les relations avec les pays centraux ont changé, car les marchés locaux avaient besoin d'être protégés de la concurrence internationale pour rendre l'industrialisation possible. Dans un premier temps, la substitution des importations n'eut lieu qu'au niveau national, mais depuis les années 1950 les marchés nationaux devenaient trop limités : pour que la substitution des importations puisse se poursuivre, l'intégration latino-américaine était nécessaire. Dans ce contexte régional, l'intégration était essentielle pour les pays les plus petits, tandis que pour les plus grands, comme le Brésil, l'intégration n'était une condition de développement que s'ils souhaitaient prolonger indéfiniment le programme d'industrialisation par la substitution des importations.

La conséquence inévitable de la stratégie de substitution des importations était un certain degré de nationalisme. Entre 1930 et 1950, cela était très clair. La substitution se faisait principalement par le biais des investissements d'entreprises multinationales et commençait à ébranler les convictions nationalistes. Le régime militaire au Brésil, qui avait emprunté la rhétorique internationaliste lors de la révolution de 1964, adopta finalement une politique extérieure nationale-volontariste en optant pour le maintien de la stratégie de substitution des importations. Toutefois, au cours des années 1980, quand il est devenu évident que la stratégie d'industrialisation s'était épuisée, même pour les plus grands pays latino-américains, le Brésil a dû reconsidérer son approche des relations internationales.

Dans ce chapitre, j'argumente que le Brésil, ayant ouvert son économie à la concurrence internationale, aurait dû effectuer un pas supplémentaire, à savoir reconnaître que le commerce et les investissements internationaux s'organisent chaque fois plus en termes de blocs macro-régionaux. En conséquence,

il devrait essayer de s'intégrer à l'Accord de libre échange nord-américain (ALENA) et à l'Union européenne (UE), ou aux deux, même si l'intégration économique à l'Amérique du Sud, en particulier au Marché commun du Cône sud (Mercosul), continue à être prioritaire <sup>1</sup>.

Développer une relation plus proche avec les États-Unis et l'Europe est une politique défensive qui n'a rien à voir avec la vieille forme de dépendance de l'exportateur de produits primaires. Cela n'est pas compatible avec le vieux nationalisme qui s'alimentait d'une attitude anti-étrangère selon laquelle le pays n'a pas les moyens de négocier avec les pays développés <sup>2</sup>. En revanche, développer de nouvelles relations part de la supposition que le Brésil dispose des moyens pour négocier ses intérêts avec les pays développés. Le nouveau nationalisme se fonde sur le concept « d'intérêt national » qui devra être protégé cas par cas. Tous les pays sont nationalistes, dans le sens où ils défendent leur intérêt national, mais le nouveau nationalisme est très différent du vieux nationalisme qui partait de la supposition que les pays latino-américains sont faibles et sans défense, entourés de puissances impérialistes. Parce que les pays latino-américains n'avaient pas la capacité de négocier leurs intérêts, ils n'avaient pas d'autre choix que de se barricader dans leur coin, de se protéger et ainsi d'empêcher toute influence étrangère.

Cette attitude, ou cette politique, pouvait être raisonnable dans le passé, au début de l'industrialisation quand le Brésil avait peu de capacité de négociation, mais cela n'est plus le cas à présent. Dans le contexte de l'interprétation de la crise de l'État, seule une stratégie de l'intérêt national au niveau international est compatible avec la stratégie sociale-libérale pour surmonter cette crise et reprendre le chemin du développement. La dépendance existe encore, mais l'interdépendance est aussi un fait. L'exploitation impérialiste peut avoir lieu, mais des intérêts mutuels coexistent. Le Brésil arrive déjà à négocier ses propres intérêts dans l'arène internationale.

## Option multilatérale ou intégration régionale

Deux options existent pour les relations économiques internationales du Brésil : soit l'option multilatérale dans le cadre du Mercosul, soit l'intégration à un bloc régional plus grand à partir du Mercosul. En principe, la première option qui a systématiquement été défendue par le ministère des Affaires étrangères est la plus recommandée parce qu'elle reflète le caractère diversifié des exportations brésiliennes. L'option multilatérale découlerait du fait que le Brésil soit un pays dont le commerce est global. Cependant, cette option n'est

1. J'ai pour la première fois analysé ce thème dans Bresser-Pereira (1991b) et dans Bresser-Pereira et Thorstensen (1992).

2. Sur le caractère « anti » du nationalisme, voir Lima Sobrinho (1963).

viaible que si le reste du monde s'engage aussi effectivement dans une démarche multilatérale, si le commerce administré et la formation de blocs commerciaux n'étaient pas les caractéristiques de base du commerce international dans le capitalisme contemporain. L'Europe a dirigé ce mouvement vers la formation de blocs. Les États-Unis, le Canada et le Mexique l'ont suivie avec la création de l'ALENA. Ainsi, l'idée que le Brésil soit un petit commerçant global, selon l'analyse dominante au ministère brésilien des Affaires étrangères, peut être une bonne description de ce que le Brésil représente en termes de commerce international, mais cela n'implique pas nécessairement une politique qui cherche à perpétuer la position d'isolement du Brésil par rapport aux grands blocs<sup>3</sup>.

Les blocs commerciaux sont des institutions discriminatoires. Ils libéralisent le commerce à l'intérieur de la région, établissent des préférences entre participants en même temps qu'ils discriminent les intrus. Ils détournent fréquemment le commerce, plutôt qu'ils ne le favorisent. La création d'un bloc se justifie lorsqu'elle a peu d'effet en termes de détournement du commerce et, en compensation, constitue un moyen de libéraliser le commerce à mesure que la libéralisation est imposée au sein du bloc. La participation à un bloc commercial n'est pas un cas de rationalité économique pure, mais une question pragmatique d'autoprotection. Si le Brésil persiste à rester en dehors de l'ALENA et de l'UE, il sera victime de discriminations commerciales.

L'argument principal contre la participation à un bloc commercial est que, si le Brésil s'associe à un tel bloc, il ne pourra plus protéger son industrie de la concurrence extérieure. C'est un vieil argument protectionniste qui était important au temps de la stratégie de substitution des importations, mais il ne fait plus aucun sens aujourd'hui puisque le pays a déjà ouvert son économie. Une ouverture supplémentaire est nécessaire et, en échange, de grands marchés s'ouvriront pour le Brésil.

En dehors de l'Amérique du Sud, les partenaires les plus évidents pour le Brésil sont les États-Unis ou plus largement l'ALENA qui depuis 1990 ont montré de l'intérêt à ce propos. Depuis 1994, l'Union européenne qui montrait peu d'intérêt à une association de ce type a modifié sa position. Elle montre un intérêt croissant pour un accord de libre commerce. Seul le Japon, qui dirige un bloc de production plutôt qu'un bloc commercial en Asie de l'Est et du Sud-Est, n'a pas encore montré un intérêt particulier pour le Brésil.

L'intérêt américain est devenu clair en juin 1990 quand le président Bush lança son initiative, *American Enterprise*, qui s'acheva par l'élaboration de l'ALENA en 1993. La réaction du Brésil vis-à-vis de cette initiative fut prudente. L'argument était alors qu'il lui « manquait un contenu réel » et que le pays avait décidé de négocier sur une base limitée pour « attendre une

3. Voir Bresser-Pereira et Thorstensen (1992) et Thorstensen, Nakano, Faria Lima et Sato (1994).

meilleure définition » de la part du gouvernement américain. Ainsi, le ministère des Affaires étrangères montra de manière dramatique sa difficulté à comprendre les temps nouveaux : il rejeta l'intégration américaine en raison des fantômes du vieux nationalisme et du national-volontarisme. Il est vrai que l'offre initiale d'une zone de libre commerce de la part des États-Unis était timide et vague, mais ceci ne justifie pas la paralysie brésilienne.

L'ALENA a démontré que l'intégration avec l'Amérique latine était compatible avec l'intérêt national des États-Unis. Ainsi, la thèse que la proposition américaine n'était pas sérieuse a été démentie. Le Mexique a donné un contenu à la rhétorique de l'intégration des États-Unis. La rhétorique interaméricaine a toujours été une stratégie des États-Unis, à savoir une simple stratégie de domination. Toutefois, à partir du moment où l'hégémonie des États-Unis sur l'économie mondiale diminue, l'importance stratégique de l'Amérique latine augmente. Dès lors, la rhétorique et la pratique de l'intégration américaine pouvaient aussi être latino-américaines. Lors de la rencontre de tous les pays américains<sup>4</sup> en décembre 1994 à Miami, un calendrier pour l'intégration américaine a été précisé, avec comme date butoir 2005. Le Brésil fut pris de surprise, mais signa l'accord. Ce n'est pas pour autant qu'il modifia sa politique qui reste contraire à un plus grand rapprochement avec l'ALENA.

Néanmoins, il est important de distinguer la rhétorique de la pratique. La rhétorique brésilienne devrait être celle de l'intégration américaine, mais sa pratique doit être la défense de l'intégration tout en protégeant ses intérêts nationaux au cas par cas. Cet intérêt national coïncide fondamentalement avec le concept de l'intégration américaine, mais celle-ci n'est pas nécessairement identique à celui-là.

L'intérêt récent de l'Europe pour le Mercosul, et particulièrement pour le Brésil, est le résultat du succès économique du Mercosul. Par ailleurs, les Européens ont enfin réalisé que la côte Pacifique de l'Amérique latine, en raison de son éloignement de l'Europe, et les Caraïbes, en raison de leur proximité des États-Unis, n'ont pas beaucoup d'intérêt pour eux. En revanche, il n'y a aucune raison de ne pas s'intéresser à la côte Atlantique de l'Amérique latine (qui, par coïncidence, correspond au Mercosul) dans la mesure où l'Union européenne est, autant que les États-Unis, un bloc économique ouvert sur l'Atlantique.

## La fin de la bipolarité

Avec l'effondrement des régimes communistes, l'augmentation du protectionnisme dans les pays développés et l'échec relatif des accords de l'Uruguay (*Uruguay round*) du GATT (transformé en Organisation mondiale du commerce), une nouvelle perspective s'est ouverte en faveur de nouveaux

4. À l'exception de Cuba. (N.d.T.)

modèles de relations internationales. La dimension multipolaire pourrait mener le Brésil à approfondir une politique multilatérale qui pourrait facilement se transformer en vague de conflits avec les États-Unis, de manière semblable à ce qui s'est passé avec le gouvernement Sarney. La perception que les États-Unis ont perdu leur hégémonie économique mondiale renforce l'option multilatérale et favorise l'apparition de conflits. En fait, l'hégémonie des États-Unis se consume depuis que l'Europe et le Japon ont commencé à devenir des puissances économiques au cours des années 1970. Toutefois, il existe une grande différence entre la perte d'hégémonie des États-Unis et le renforcement de l'indépendance du Brésil par rapport aux autres pays.

Il devient dès lors important pour le Brésil de faire un choix positif en ce qui concerne la formation de blocs commerciaux régionaux. L'accord peut se faire aussi bien avec l'ALENA que l'UE, signer deux accords n'est d'ailleurs pas incompatible. Mais la préférence sera probablement donnée à l'ALENA parce qu'en termes pratiques il est impossible de négocier simultanément avec les deux blocs. Cependant, le choix entre l'un ou l'autre bloc comme partenaire principal du Brésil dépendra de l'intérêt montré par chacun des partenaires possibles. Maintenir une orientation indépendante vis-à-vis de ces groupes de nations est une option tentante, mais dangereuse. Elle montre une certaine arrogance soulignant le peu de disposition à faire des concessions lors de négociations. La concurrence entre les blocs mondiaux augmentera dans les prochaines années et chacun aura besoin de savoir sur quel pays il pourra compter.

### Le « réalisme périphérique »

Escudé (1991), qui a étudié la nature conflictuelle des relations internationales de l'Argentine avant le président Menem, a défini le « réalisme périphérique » comme une alternative politique. Les principes d'une telle politique sont les suivants : 1° réduire la confrontation avec les grandes puissances à des sujets « matériels » directement liés au bien-être et au fondement du pouvoir ; 2° soumettre la politique extérieure à un calcul rigoureux de coûts, de risques et de bénéfices ; 3° redéfinir le concept d'autonomie nationale en substituant le concept de capacité de confrontation à celui de coûts relatifs de l'action autonome ; et 4° abandonner le concept anthropomorphique de « dignité » et « d'orgueil » national en utilisant l'intérêt public, et non pas celui de l'État, comme orientation pour les relations extérieures.

Les principes du réalisme périphérique impliquent clairement une critique de la politique internationale de l'Argentine. Or, de manière évidente, cette critique s'applique également au Brésil.

Il faut bien distinguer mes idées de celles d'Escudé. Son analyse se fonde sur l'observation que l'Argentine est « un pays dépendant, vulnérable, appauvri et non stratégique pour les intérêts des États-Unis » (Escudé, 1991, p. 3). Ce

sont les raisons pour lesquelles il est nécessaire de réduire la confrontation avec les grandes puissances. En ce qui me concerne, je pars d'un point de vue opposé. Bien que je reconnaisse que le Brésil soit relativement appauvri et vulnérable depuis la grande crise des années 1980, il ne fait aucun doute qu'entre 1950 et 1990 le Brésil est devenu un pays industrialisé, situé à un stade intermédiaire de développement. Il a la capacité de promouvoir ses propres intérêts et de négocier avec les grandes puissances sans crainte, libéré de la nécessité de rester toujours sur la défensive.

Ce que je partage avec Escudé c'est le pragmatisme, le désir d'éviter les confrontations inutiles et les discussions théoriques alors que seuls les résultats importent. Le modèle pour ce type d'analyse, inexistant en Amérique latine, est le Japon de l'après-Seconde Guerre mondiale. Battu par la guerre, le Japon a fondé avec les États-Unis une alliance solide qui ne l'a pas empêché d'avancer dans ses objectifs économiques. Bien au contraire. Dès le départ, cette alliance a fourni au Japon une aide généreuse, sans que le pays oublie son intérêt national.

Ce processus se répète dans d'autres pays de l'Asie du Sud-Est et de l'Est. Dans cette région, les économistes et les technocrates sont essentiellement pragmatiques. Ils pratiquent une forte intervention étatique, mais leur rhétorique affirme que leur économie est tournée vers le marché car elle facilite les relations extérieures. Ils ne sont pas préoccupés par l'obtention de la crédibilité. Ils ne sont pas prêts, comme l'était le Mexique, à chercher la confiance de Washington et de New York aux dépens des intérêts nationaux de leur pays, mais ils sont prêts à établir des relations politiques amicales avec les pays développés.

## Relations extérieures et image internationale

Les relations extérieures d'un pays sont hautement dépendantes de son image internationale. Sa capacité de marchandage augmente ou diminue selon la crédibilité de son gouvernement dans l'arène internationale. Pour se construire une image positive, il est important d'adopter la rhétorique que Washington apprécie et d'adopter une stratégie diplomatique compétente, mais ce qui est vraiment essentiel, c'est d'obtenir des résultats.

Aussi instable qu'une plume dans l'air, la crédibilité internationale des pays à Washington et à New York est sujette à de soudaines fluctuations. En 1990, avec le plan Collor I, le pays gagna subitement une grande confiance internationale. Au milieu de 1990, de grands espoirs surgirent par rapport au nouveau gouvernement brésilien en raison de son « attitude moderne » et de ses réformes de libéralisation tournées vers le marché. En outre, le courage et la force de l'ajustement fiscal du plan Collor I (mars 1990) confirmaient le caractère antipopuliste du nouveau gouvernement. Cet appui était total quand

en mai 1990 le gouvernement brésilien adopta une stratégie monétariste rigoureusement orthodoxe pour combattre l'inflation, erreur que les autorités brésilienne et américaine commirent ensemble. L'appui des autorités américaines à la politique monétariste était tellement claire qu'en septembre 1990 le FMI approuva la stratégie brésilienne de lutte contre l'inflation dans sa presque totalité. L'accord ne fut pas approuvé par la direction pour la seule raison qu'il n'y avait pas d'accord avec les banques.

Cependant, quand il est devenu évident à la fin de l'année que le plan avait échoué, les pertes de crédit international du pays et de crédibilité du gouvernement furent immédiates. Entre juillet 1990 et avril 1991, il y eut un complet changement d'attitude de la part de Washington et de New York vis-à-vis du Brésil. La responsabilité de l'échec de la politique de stabilisation fut exclusivement attribuée au gouvernement brésilien. Au lieu d'admettre que la stratégie n'était pas correcte, que l'inflation inertielle et l'indexation informelle ne pouvaient pas être combattues avec des mesures monétaires, Washington disait que le gouvernement brésilien avait échoué parce qu'il était populiste, parce qu'il n'avait pas effectué un contrôle monétaire adéquat et parce qu'il n'avait pas poussé plus d'entreprises et de banques à la faillite (en septembre 1991 il y eut un léger assouplissement de la politique monétaire suite à des faillites bancaires). Les taux d'intérêt très élevés en 1991, qui étaient alors la cause fondamentale de la récession, furent négligés.

À la fin de 1991, le gouvernement brésilien récupéra sa crédibilité internationale avec le plan Marcílio à mesure que le pays adoptait rigoureusement toutes les recommandations de Washington et de New York. Un accord formel avec le FMI fut signé. Mais quand ce plan échoua également, la responsabilité fut attribuée aux facteurs politiques et la perte de crédibilité du pays fut immédiate. Le Brésil est devenu « le traînard de l'Amérique latine, l'unique pays à ne pas effectuer des réformes ».

Aux États-Unis, il existe un dicton selon lequel « rien n'est plus réussi que le succès ». L'inverse est vrai aussi, rien n'est pire que l'échec. L'échec prolifère et la partie responsable est toujours celle qui a échoué, jamais celle qui a aidé la stratégie erronée. Après le plan Real en juillet 1994, l'image du Brésil dans le premier monde s'est transformée de fond en comble, mais cette fois dans un sens positif. Pourtant, la crise financière mexicaine de décembre 1994 a fortement réduit la crédibilité de l'économie brésilienne sur les marchés internationaux. De nouveau, comme cela s'était déjà produit lors de la crise de la dette, les « vents de l'Amérique latine se sont révélés plus forts »<sup>5</sup>.

5. Cette belle phrase a été prononcée par le président uruguayen, Sanguinetti, dans son discours lors de la réunion au sommet de huit pays latino-américains à Acapulco, en novembre 1987.

## Conclusion

Une plus grande intégration du Brésil avec les États-Unis ou avec l'Europe peut être un facteur positif pour aider le Brésil à faire face à ses difficultés. Nous avons été témoins de l'arrogance du gouvernement Collor à ses débuts, puis de sa soumission envers le premier monde. Aucune de ces attitudes n'a débouché, ou ne débouchera, quelque part. L'intégration américaine ou européenne est une priorité pour les relations extérieures du Brésil. Mais cette intégration n'a de sens que si deux conditions sont remplies. En premier lieu, le Brésil devra être capable de continuer d'approfondir l'ajustement fiscal et de poursuivre les réformes tournées vers le marché, mais sans adopter une stratégie d'obtention de la crédibilité à n'importe quel prix. En second lieu, le Brésil devra être capable de négocier de manière compétente et de contracter des alliances avec les pays développés sans crainte, avec une rhétorique amicale et non soumise. Le Brésil est assez grand pour négocier avec tous les pays, y compris les grandes puissances, et protéger ses intérêts nationaux.

## Vers un nouveau pacte politique

Nous avons commencé ce livre par une analyse des interprétations historiques du Brésil et des stratégies de développement économique. Nous avons suggéré que l'interprétation la plus adéquate pour le Brésil aujourd'hui devrait être appelée interprétation de la crise de l'État et que la stratégie de croissance correspondante devrait être sociale-démocrate, ou sociale-libérale, avec un contenu clairement pragmatique. En outre, dans le chapitre 11, nous avons montré que cette interprétation et cette stratégie n'auront une pertinence historique que si elles sont appuyées par un pacte politique tourné vers le développement et fondé sur une nouvelle coalition de classes qui puisse dominer le centre politique. La question centrale, que je discute dans ce chapitre, est de savoir si ce pacte politique émerge déjà.

Entre 1930 et 1960, il n'y avait pas de contradiction entre être moderne et être en faveur d'un degré relativement élevé d'intervention publique. Depuis les années 1970, la stratégie de développement conduite par l'État est de plus en plus désarticulée par le populisme économique et par un nationalisme rétrograde. C'est pourquoi la modernisation du pays s'est identifiée chaque fois plus avec les réformes orientées vers le marché et la discipline fiscale. Le Brésil, comme toute l'Amérique latine d'ailleurs, a résisté à cette transition intellectuelle et politique. Au début des années 1980, les visions prédominantes dans le pays, exprimées par les pactes politiques, étaient toujours populistes et nationalistes. C'est seulement après l'échec du plan Cruzado que des politiques, des entrepreneurs et des dirigeants syndicaux ont commencé la transition intellectuelle vers de nouvelles idées. Avec l'élection du président Fernando Henrique Cardoso en 1994 semble émerger un pacte politique moderne, fondé sur une large coalition politique, englobant la gauche et la droite modérées, et par conséquent le centre. Dans ce dernier chapitre, j'analyse ce processus qui est essentiel pour la consolidation de la démocratie et la reprise du développement au Brésil.

## Le pacte démocrate-populiste de 1977

La modernisation, c'est-à-dire la transition des valeurs et des pratiques archaïques vers des valeurs et des pratiques modernes, est un processus difficile qui a subi des revers au Brésil. Dans les années 1960, la droite appuyée par les militaires a pris le pouvoir et était considérée comme moderne mais, en fait, elle n'était qu'une nouvelle manifestation, bureaucratique et autoritaire, du vieux national-volontarisme, alors que la gauche restait attachée au populisme économique. Depuis les années 1980, la crise a imposé une transition contradictoire et parfois dramatique vers la modernité. Un processus effectif de démocratisation, des réformes tournées vers le marché, des améliorations significatives de la représentativité des organisations syndicales, un progrès technologique considérable et une augmentation généralisée de la productivité coexistent avec des politiques économiques importées et inefficaces. On observe également la résurgence du populisme, une gauche archaïque encore prisonnière des idées des années 1950 et l'avancée du néolibéralisme.

La transition démocratique, effectuée au Brésil en 1985, était une transition d'une droite bureaucratique et autoritaire dominée par les militaires vers une coalition populiste, non moins archaïque, d'entrepreneurs, de bureaucrates de la classe moyenne et de travailleurs. J'ai appelé cette coalition politique, formée aux environs de 1977 et qui a perduré jusqu'en 1987, le pacte démocrate-populiste de 1977<sup>1</sup>. Comme on devait s'y attendre, cette coalition politique avec le président Sarney en 1985 n'a pas relancé le processus de modernisation et de développement du pays.

João Paulo dos Reis Velloso, fondateur du prestigieux Forum national et figure célèbre de la recherche d'un nouveau pacte politique tourné vers le développement du Brésil, considérait que la première idée de base pour moderniser la société brésilienne réside dans

« l'option politique en faveur d'une démocratie soutenue par une nouvelle coalition sociale dirigeante plus large que la précédente. Que le gouvernement soit de centre, de centre gauche ou de gauche, la coalition qui l'appuie devra incorporer certaines forces populaires, y compris à caractère syndical, en raison des exigences sociales accumulées à satisfaire. C'est seulement ainsi que nous aurons une large majorité politique capable d'appuyer un gouvernement stable. » (Velloso, 1990, p. 24.)

Velloso véhiculait une croyance très générale selon laquelle la modernisation du Brésil exige un pacte politique qui puisse incorporer les masses. Toutefois, depuis l'échec du plan Cruzado en 1987 et jusqu'en 1994, le Brésil a

1. En 1977, le « Pacte d'avril » du président Geisel était un ensemble de mesures autoritaires qui ont indigné la société civile. Elles sont à l'origine de la rupture politique entre les entrepreneurs et le régime militaire. Je l'ai analysé dans Bresser-Pereira (1978, 1985).

connu un vide politique. Les pays industrialisés n'ont habituellement pas besoin d'une coalition politique claire pour être gouvernés. Un large contrat social définissant le pouvoir que la société civile « délègue » à l'État ou plus précisément au gouvernement qui dirige l'État est suffisant<sup>2</sup>. Très puissante dans les pays développés, cette institution est très faible dans les sociétés en développement. De plus, il faut des coalitions politiques capables de formuler à la fois un projet national pour garantir la stabilité politique et un projet pour la société. Longtemps le Brésil n'a pas connu une coalition politique de cette nature<sup>3</sup>. C'est seulement en 1994, avec l'élection de Fernando Henrique Cardoso, qu'une nouvelle coalition politique composée par le centre gauche et le centre droit est devenue une possibilité réelle.

L'histoire politique brésilienne peut se résumer par la définition des grandes coalitions politiques ou des alliances de classes. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 1, un pacte politique oligarchique, fondé sur le modèle du développement de l'exportation de produits primaires, a prévalu jusqu'en 1930. De 1930 à 1964, c'est le pacte populiste ou du développement national-volontariste qui a prédominé. Là, la bourgeoisie industrielle, la classe moyenne bureaucratique et des secteurs de la vieille oligarchie se sont unis autour de l'industrialisation substitutive d'importations. Le régime autoritaire de 1964 correspond au pacte bureaucratico-capitaliste qui a regroupé la bourgeoisie, les militaires et les fonctionnaires publics. Il a exclu la majorité des travailleurs et les secteurs démocratiques de la classe moyenne.

L'échec du parti autoritaire lors des élections au Sénat en décembre 1974 et, deux ans plus tard, le Pacte d'avril – coup d'État à l'intérieur du coup effectué par le président Geisel qui suspendit le mouvement de « décompression »<sup>4</sup> qu'il avait commencé en arrivant au pouvoir en 1974 – ont déclenché la crise de la coalition autoritaire<sup>5</sup>. Une nouvelle coalition politique, à savoir le pacte démocrate-populiste de 1977, a commencé à se former. Cette coalition de classes s'est constituée à partir du moment où la bourgeoisie n'a plus eu peur de la menace communiste et qu'elle a vu que les militaires n'étaient

2. Je n'utilise pas le terme de gouvernement comme synonyme d'État, comme le fait la tradition anglo-saxonne, mais comme l'ensemble des individus qui dirigent l'État aux niveaux exécutif, législatif et judiciaire. Le gouvernement est ici l'administrateur de l'État.

3. Le pacte politique démocrate-populiste qui a prédominé de 1977 à 1987 était un pacte tourné vers la démocratie et non pas vers le développement.

4. Projet de gouvernement du président Geisel, connu au Brésil sous le nom de *distensão*, dont l'objectif était, à ses débuts, de stabiliser le régime en diminuant l'autoritarisme mais sans aller vers la libéralisation politique. (N.d.T.)

5. Lamounier (1989, 1990) a privilégié l'élection de 1974 comme point d'inflexion dans la transition alors que pour ma part, sans ignorer son importance, je soutiens que la coalition bureaucratique autoritaire a réellement commencé à se rompre en 1977. J'ai développé cette explication sur la transition du Brésil vers la démocratie pour la première fois dans Bresser-Pereira (1978). Voir aussi Bresser-Pereira (1983) où j'analyse le processus de démocratisation à l'intérieur de la société civile et Bresser-Pereira (1984, chapitre 9) où je discute la dialectique du retour à la démocratie, exigée par la société, et l'ouverture, stratégie autoritaire pour retarder ou restreindre le processus de démocratisation. Dans Bresser-Pereira (1985), on trouve des articles sur le thème des pactes politiques et la transition à la démocratie.

pas meilleurs que les civils dans la conduite de l'économie. La bourgeoisie décida alors de rompre – bien qu'au travers d'un processus long et incertain – ses attaches avec les militaires et de s'allier avec la classe moyenne démocratique et les travailleurs. Ainsi, la transition vers la démocratie n'a pas été le résultat d'un conflit interne aux militaires divisés entre partisans d'une ligne dure et partisans d'une ligne souple, ni d'un cadeau du régime militaire graduellement converti à la démocratie, comme le suggère la littérature dominante et conventionnelle aux États-Unis<sup>6</sup>. En revanche, la transition résulte de la décision de la classe des entrepreneurs de rompre avec la bureaucratie militaire et d'établir une nouvelle alliance avec les secteurs démocratiques de la société civile brésilienne.

Pour être précis, le nouveau pacte politique a surgi en avril 1977 après le Pacte d'avril qui a entraîné une réaction d'indignation dans la société civile<sup>7</sup>. Le pacte se désintégra au début de 1987 quand l'échec du plan Cruzado montra qu'il représentait une réponse insatisfaisante, déphasée pour résoudre la crise. Ce pacte a réussi son objectif majeur et spécifique, à savoir rétablir la démocratie au Brésil, mais a échoué à promouvoir les réformes économiques nécessaires, à stabiliser la monnaie, à impulser la croissance et à encourager une redistribution plus égalitaire du revenu. Il a échoué non seulement parce que la crise héritée du régime autoritaire était extrême, mais encore parce que la coalition politique démocratique était populiste, misant encore sur la stratégie de substitution des importations, sur les dépenses déficitaires et sur un vaste système de subventions étatiques. Elle croyait que des politiques salariales naïves pouvaient être efficaces pour promouvoir la croissance et redistribuer le revenu.

La Nouvelle République, instaurée au Brésil en 1985 avec beaucoup d'espoirs et d'aspirations, était victime de son attitude populiste. Elle disait non à la récession et niait ou ignorait que les augmentations de salaires pouvaient provoquer l'inflation. Elle ne voyait pas que le déficit public était un problème chaque fois plus grave, que l'État s'était développé de manière trop importante, que les vieilles stratégies de développement étaient épuisées et que l'État était plongé dans une profonde crise fiscale.

6. Voir, entre autres, Martins (1983), O'Donnell et Schmitter (1986), Selcher (1986) et Mainwaring (1992). O'Donnell et Schmitter (1986, p. 19), dont le travail a été très influent, considèrent qu'il « n'y a pas de transition dont le commencement ne soit pas la conséquence – directe ou indirecte – de divisions importantes à l'intérieur du régime militaire lui-même, principalement le long du clivage fluctuant entre partisans d'une ligne dure et ceux d'une ligne souple. Le Brésil et l'Espagne sont des cas d'une telle causalité ». Au début, Stepan (1986, p. 19) a adopté cette même position ; pourtant dans la version anglaise, totalement révisée, de ce livre publié plus tard sous le titre *Rethinking Military Politics* (1988), il a donné plus de pertinence à la société civile.

7. En avril 1977, le président Geisel a suspendu le Congrès parce qu'il a refusé d'approuver une loi de réforme du système judiciaire. L'autoritarisme et la gratuité de cet acte ont provoqué une indignation nationale qui a déclenché la transition vers la démocratie car l'alliance politique entre la bourgeoisie civile et militaire qui contrôlait le gouvernement s'était rompue.

De l'échec du plan Cruzado en 1987 jusqu'aux élections présidentielles de 1994, le Brésil s'abîmait dans un vide politique. La grande coalition de classes qui a caractérisé le pacte démocrate-populiste était morte et aucune autre ne l'a remplacée. L'effondrement du pacte démocrate-populiste de 1977 a ouvert l'espace aux réformes du président Fernando Collor qui n'a pas réussi à diriger une nouvelle coalition politique.

## Du vide politique à un nouveau pacte

Collor a été élu en 1989, sans l'appui politique d'aucun grand pouvoir politique. Sa victoire a été en grande partie le fruit de sa communication directe avec les masses. Cela était vu par beaucoup comme « normal » dans un Brésil non développé, mais c'est une erreur. L'élection d'un président sans base politique était possible parce que la rupture du pacte démocrate-populiste a laissé un vide. L'élection de Collor n'était ni le résultat d'une coalition de classes, ni une victoire d'un quelconque parti ou même d'une tendance politique. C'était simplement la conséquence de son habilité à toucher les gens avec une plate-forme fondée sur une indignation morale à une époque où les partis politiques et les classes sociales étaient particulièrement désorganisés.

Collor a été élu sous la bannière de la modernité qu'il a définie comme la supériorité du marché sur l'État dans l'allocation des ressources et dans l'engagement à combattre la pauvreté et les inégalités. Il est certain que dans la relation personnelle et directe avec chaque électeur il y avait un élément clairement populiste, mais cela ne l'a pas amené à adopter des pratiques populistes lorsqu'il était au pouvoir. Sa politique de stabilisation a échoué, mais non par manque de mesures impopulaires ou de soutien apporté à son équipe économique, ni par manque d'ajustement fiscal ou de politiques monétaires dures. Sa politique a échoué parce que le caractère inertiel de l'inflation brésilienne n'a pas été correctement évalué. La destitution de Collor en 1992 n'a pas été le résultat d'une résistance aux politiques économiques adoptées ou l'échec de la stabilisation. Sa destitution a été la conséquence des dénonciations prouvées de corruption qui ont révélé une personnalité divisée et instable : à certaines occasions il était totalement incapable de discerner la sphère publique de ses intérêts privés, dans d'autres il avait une vision courageuse à propos de la modernisation du Brésil, ce qui lui a permis de réaliser l'ajustement fiscal, de libéraliser le commerce, de privatiser et de changer l'ordre du jour du pays.

Le gouvernement Collor a pris formellement fin en septembre 1992 quand il fut remplacé par le vice-président Itamar Franco, mais il avait déjà subi son premier revers significatif lors de l'échec de la stabilisation effectuée par Zélia Cardoso de Mello. Sous Marcflio Marques Moreira, le plan de non-stabilisation, incapable de contrôler l'inflation haute et inertielle, reflétait une vision monétariste conventionnelle. Il a montré la fragilité des élites brésiliennes qui n'avaient pas de projet national et s'accommodaient d'une inflation élevée.

Le gouvernement Itamar Franco a été confronté aux mêmes problèmes. Au début, le nouveau président manquait des qualités nécessaires pour stabiliser l'économie et combler le vide politique par un nouveau projet de développement. C'est seulement quand Fernando Henrique Cardoso a été nommé au ministère des Finances, en 1993, que la situation a commencé à changer. En 1994, Fernando Henrique Cardoso a réussi à stabiliser les prix et, quelques mois plus tard, il était élu à la présidence avec une large majorité. Le vide politique était surmonté. L'élection de Cardoso a montré qu'une plus large coalition de classes est en formation au Brésil, que la société avait changé, que la modernisation avait eu lieu et que la rhétorique nationale-volontariste et populiste ne faisait déjà plus aucun sens. En outre, il était clair que sans une coalition politique nouvelle englobant une partie des masses, les élites politiques en manque de légitimité n'auraient pas eu le pouvoir de réaliser l'ajustement fiscal, de stabiliser de manière permanente les prix et de définir une nouvelle stratégie de développement. Les élites politiques au Brésil étaient dans le désarroi et la perplexité, essentiellement en raison du vide politique. Un pacte démocratique et moderne n'avait pas encore remplacé la coalition démocrate-populiste de 1977. C'est pour cela que la crise a été traitée de manière si précaire par les élites qui n'avaient pas de projet pour le Brésil. Elles ne pouvaient pas assumer le rôle salvateur, comme elles le firent en 1964.

Pourtant, la culture démocratique a progressé au Brésil. Comme l'a observé Moisés

« l'évidence empirique confirme l'existence au Brésil d'une « réserve » préliminaire de légitimité démocratique. Malgré le malaise croissant et intense parmi les citoyens à propos de la politique au jour le jour, l'adhésion aux principes normatifs de la démocratie persiste parmi les différents segments de l'opinion publique. » (1993, p. 32.)

La société essayait de rétablir un large pacte politique. De nombreux accords entre la communauté des entrepreneurs et les travailleurs ont eu lieu. Du côté des entrepreneurs, la FIESP et le Plan national des entrepreneurs de base (PNBE) – un groupe de jeunes entrepreneurs – se sont révélés plus ouverts au dialogue. Du côté des travailleurs, le syndicalisme s'était rénové avec Force syndicale. La Centrale unique des travailleurs (CUT) était moins radicale, démontrant une plus grande ouverture à la négociation. Du côté des bureaucrates et des intellectuels, il y avait des tentatives pour s'organiser autour de partis proches du centre, comme le PSDB, ou pour entraîner le PT sur des positions plus proches de la social-démocratie. Le populisme, le corporatisme, l'étatisme et le nationalisme, critiqués par le PSDB depuis sa création, commençaient à être remis en cause par de larges secteurs de la société. Collor, qui venait de la droite, a essayé de définir sans succès un espace commun au centre droit libéral et au centre gauche social-démocrate

avec sa proposition de « libéralisme social »<sup>8</sup>. Fernando Henrique Cardoso, qui vient de la gauche, démontre qu'un mélange de libéralisme social de centre droit et de social-démocratie de centre gauche est un projet politique viable, capable de mobiliser un large spectre politique, dès lors qu'il est mis en place avec une notion claire de l'intérêt national et la conviction que les masses doivent avoir une plus grande part du revenu et du pouvoir politique qu'elles n'en ont actuellement.

Pourtant, les obstacles à la définition et à la consolidation d'un nouveau pacte politique restent importants. Tout d'abord, la vieille conception patrimoniale et son expression moderne, le clientélisme, sont encore très présents dans le pays – comme d'ailleurs le national-volontarisme et son expression contemporaine, le corporatisme, bien qu'ils soient clairement en déclin. Des secteurs significatifs des travailleurs et de la classe moyenne bureaucratique sont attachés à une vision archaïque du développement et refusent de participer à un pacte de modernisation. Lourdes Sola l'a noté :

« Les ajustements intellectuels, que les élites gouvernementales, politiques et économiques ont été poussées à effectuer en raison de la nécessité de reconstruire l'État sur de nouvelles bases, sont aussi importants que l'impact social et politique des processus de restructuration économique. » (1993, p. 237.)

Toutefois cet ajustement ou cette transition intellectuelle est difficile. Une personnalité intellectuelle comme Celso Furtado, dont la contribution à la pensée latino-américaine sur le développement économique à partir d'une perspective structuraliste a été immense, égalant celle de Raúl Prebisch, a exprimé sa difficulté devant les idées et les réalités nouvelles. Dans un livre récent, Furtado (1992) observe que les pays développés transfèrent des revenus à leur bénéfice, à travers l'endettement élevé et des taux d'intérêt également élevés, et désorganisent l'État national dans les pays en développement. En outre, selon un principe de base de l'interprétation de la nouvelle dépendance,

« la prédominance de la logique des entreprises transnationales dans l'organisation des activités économiques conduira presque nécessairement à des tensions inter-régionales, à l'exacerbation de rivalités corporatives et à la formation de grandes poches de misère, tout allant dans le sens de rendre non viable le pays en tant que projet national. » (Furtado, 1992, p. 35.)

Ainsi, Furtado reste prisonnier de la vision de l'interprétation de la nouvelle dépendance pour laquelle la présence des entreprises multinationales peut promouvoir l'industrialisation mais cause, intrinsèquement, des distorsions qui concentrent le revenu et rendent la construction d'une nation non viable.

8. Sa proposition de libéralisme social a été inspirée par Merquior (1991). En raison de la qualité intellectuelle de ce dernier, c'était une proposition sur le plan idéologique respectable mais qui s'est perdue avec le naufrage du gouvernement Collor. Dans cet ouvrage, nous parlons d'une proposition sociale-libérale qui correspond à l'État social-libéral de la fin de ce siècle.

La bureaucratie étatique, dont le rôle dans tout nouveau pacte politique est crucial, a perdu son influence et se trouve depuis les quinze dernières années sur la défensive à cause des accusations d'autoritarisme de la part des démocrates et d'étatisme de la part des néolibéraux. Pourtant, comme le dit de manière pénétrante Martins,

« en fait, c'est l'État qui a toujours « pensé » le développement du pays, que cela soit sous le régime démocratique ou sous le régime autoritaire, par l'intermédiaire des circuits les plus élevés de sa propre bureaucratie ou par l'intermédiaire d'une partie de l'intelligentsia insérée d'une manière ou d'une autre dans l'État. » (1993, p. 12.)

Or, quand l'État entre en crise, il est clair que les intellectuels qui lui sont proches entrent également en crise.

Enfin, la distance entre les élites et le peuple est très grande au Brésil. L'hétérogénéité extrême de la société brésilienne fait des pauvres des demi-citoyens, les transformant en sujets politiques qui sont des citoyens, certes, mais qui ont peu conscience de leurs droits. Ils ne savent pas comment les protéger vis-à-vis de politiciens patrimoniaux ou corporatistes. Ainsi, nous avons une situation de « contradiction de la citoyenneté » : les masses, qui ont le droit de vote, sont des victimes faciles des politiciens démagogues de droite comme de gauche.

## Le pacte politique possible

À long terme, les solutions à ces problèmes sont liées au développement économique, à la distribution du revenu et à l'éducation. À court terme, toutefois, le pacte politique est la solution la plus évidente à la crise de légitimité qui se cache derrière la contradiction de la citoyenneté. Ce pacte engloberait les élites politiques représentant les trois classes sociales de base actuellement présentes au Brésil : la classe capitaliste, la classe travailleuse et, entre les deux, la classe bureaucratique ou technobureaucratique. Abranches (1993) a décrit trois scénarios politico-stratégiques possibles pour faire face à l'actuelle crise : « le contrôle de la tension », « l'avancée désordonnée » et « la mobilité durable ». La réponse à l'hyperinflation serait dans la stratégie du contrôle de la tension contrôlant les effets aigus de la crise. Lorsque les mécanismes de contrôle échouent, une nouvelle rupture a lieu. L'avancée désordonnée, consistant à se débrouiller avec la crise, est la réponse normale à la crise qui passe par des essais et des erreurs : la stabilité est toujours précaire. La solution effective sera le troisième scénario, la mobilité durable, qui correspond au pacte politique tourné vers le développement que je discute dans ce chapitre. Abranches l'a exprimé ainsi :

«Le consensus sur les règles et les objectifs macros établit les conditions socio-politiques pour mettre en place des politiques publiques nécessaires visant des objectifs collectifs de bien-être, alors que les stratégies des entrepreneurs et des individus continuent à être individualistes. Le dessein commun d'atteindre des objectifs de bien-être, rendus possibles par l'augmentation continue de la productivité et de la compétitivité, conditionne les objectifs plus spécifiques.» (1993, p. 21.)

En me référant à un pacte politique, je ne l'identifie pas à un simple accord social qui concilierait dirigeants d'entreprises et syndicalistes avec le gouvernement comme médiateur. Un accord social peut aider à stabiliser l'économie, mais c'est un accord de court terme plus spécifique qu'un pacte politique. Par pacte politique j'entends un accord plus large, plus informel – une coalition de classes où les représentants politiques auraient un rôle essentiel. Au cours de l'histoire récente, les pactes politiques ont inclus le pacte populiste entre 1930 et 1960, le pacte bureaucratique-capitaliste autoritaire entre 1964 et 1977 et le pacte démocrate-populiste entre 1977 et 1987.

Le nouveau pacte politique, qui émerge avec la stabilisation de la monnaie et l'élection de Fernando Henrique Cardoso, est un pacte politique pragmatique et social-démocrate. C'est un pacte de modernisation soutenu par une large coalition de classes. Si ce pacte transcende l'élection présidentielle et se consolide dans les prochaines années, il sera compatible avec l'interprétation de l'Amérique latine que j'ai présentée dans ce livre. Une proposition sociale-libérale va s'esquisser peu à peu. Ce pacte sera le résultat d'une approche sociale-démocrate européenne et d'une approche pragmatique de l'Asie de l'Est et du Sud-Est. Elle établit que le développement économique et social aura lieu dans le cadre d'un État financièrement rétabli. Il exercera un rôle important en complétant le marché, coordonnant l'économie et favorisant sa compétitivité internationale. L'État investira dans les infrastructures et favorisera la redistribution du revenu par l'intermédiaire d'un système d'imposition progressif et de dépenses sociales finançant à fonds perdus les actions dans les domaines de l'éducation, de la santé et de l'assistance sociale au lieu de les réaliser directement.

Un pacte de cette nature n'englobe pas tout le monde. Certains groupes sociaux seront perdants, en particulier les bureaucrates des entreprises étatiques et la bureaucratie la plus basse qui ont réussi à obtenir des privilèges de l'État. Les entreprises surprotégées seront également perdantes tout comme les marginaux sans terre, sans toit, sans éducation. Acuña et Smith (1994, p. 22) ont noté que «les transformations impliquées par le «retour au marché» ne sont pas neutres par rapport à la structure qui prévaut». Ils ont parfaitement raison. Les groupes économiques qui ont des difficultés à lutter sur le marché verront leur part du revenu diminuer. Pourtant, je ne suis pas sûr que les réformes orientées vers le marché «renforcent clairement les intérêts structurels des capitalistes internationaux et des secteurs dirigeants de la classe des

entrepreneurs nationaux » (Acuña et Smith, 1994, p. 22). C'est le cas, par exemple, au Mexique et en Argentine où les réformes économiques ont été faites selon la stratégie de la construction de la crédibilité. Au Brésil, les réformes étaient plus pragmatiques et systématiquement plus tournées vers les intérêts du pays.

C'est une grave erreur de considérer qu'au cours de l'âge d'or du national-volontarisme, la distribution du revenu était plus favorable aux pauvres et aux travailleurs. Beaucoup le pensent, mais c'est totalement faux. Dans toute l'Amérique latine la stratégie de substitution des importations s'est accompagnée de la concentration du revenu. À présent, avec Fernando Henrique Cardoso, on s'attend à ce que les aspects sociaux du développement reçoivent une attention particulière. Par ailleurs, sur la base de l'expérience asiatique, nous savons maintenant que les stratégies de développement tournées vers la croissance des exportations, à condition que les industries capables d'exporter soient intensives en main-d'œuvre, sont plus compatibles avec une distribution du revenu égalitaire que les industries introverties. La stratégie de substitution des importations, avec ses projets intensifs en capital, tend naturellement à concentrer le revenu, alors qu'une économie compétitive au niveau international, tournée vers le marché, aura un résultat contraire.

Il existe quelques obstacles évidents à ce pacte. Un pacte politique tourné vers le développement ne se réalise que lorsque le développement économique est déjà en cours. Jusqu'en 1996, il n'était pas encore possible de l'affirmer en raison des difficultés à consolider la stabilisation et à baisser le taux d'intérêt. Nous voilà face au problème classique de l'œuf et de la poule : le pacte politique ne se consolide pas tant qu'il n'y a pas de développement et celui-ci ne se réalise pas tant que le pacte politique ne lui assure pas les conditions politiques nécessaires. Il n'existe pas de solution évidente à ce type de problème. Quand une solution surgit, c'est toujours de manière pratique et imprévisible. Depuis 1993, le Brésil connaît une certaine croissance en même temps que le secteur productif se restructure de manière importante. On attend la poursuite de cette croissance. Dans ce cas, un nouveau moment du paradigme de l'interprétation de l'Amérique latine sera alors défini par le diagnostic de la crise de l'État et la proposition pragmatique et sociale-libérale de la surmonter en combinant des réformes orientées vers le marché. Une grande attention sera portée aux investissements d'éducation et de santé. C'est probablement ce qui est en train de se passer car la crise des années 1980 recule et le développement économique redémarre.

Les facteurs positifs qui favorisent un nouveau pacte politique sont présents. La structure sociale brésilienne a traversé de profondes transformations durant les trente dernières années. Comme l'a remarqué Santos (1985), les quatre acteurs majeurs au Brésil – les entrepreneurs, les travailleurs, les travailleurs ruraux et la classe moyenne – sont aujourd'hui très différents de ce qu'ils étaient avant 1964. Aujourd'hui les entrepreneurs sont représentés

par une infinité d'associations parallèles au système officiel. La même situation existe pour les travailleurs. Les travailleurs ruraux sont passés par un énorme processus d'unification. La classe moyenne – que j'appellerai plutôt classe moyenne bureaucratique ou salariée (la classe moyenne traditionnelle ou capitaliste correspond à la strate la plus basse de la classe capitaliste) – a augmenté en taille. Elle a été prolétarisée et s'est chaque fois plus unifiée. Dans une étude récente, Santos (1993) a examiné l'augmentation impressionnante du nombre d'associations d'intérêts particuliers au Brésil. Dans la mesure où elle rend la représentation politique difficile et complexe, cette extrême fragmentation est l'une des principales causes du désordre existant, bien qu'une telle fragmentation montre aussi la vitalité de la société civile.

La classe capitaliste, comme classe dominante, est prête à participer à un nouveau pacte politique. Elle ne craint plus le communisme ni la subversion. Depuis la transition vers la démocratie en 1985, l'expérience montre que la classe capitaliste n'a aucune possibilité de diriger seule le pays. Elle participera à une coalition de classes et jouera toujours un rôle stratégique en raison de sa responsabilité dans l'accumulation du capital, mais son rôle politiquement dirigeant sera limité. La perte relative de pouvoir des entrepreneurs industriels est très nette, notamment en ce qui concerne les industriels liés à la création de biens de production qui, au début des années 1970, jouissaient d'une grande influence au Brésil et étaient devenus ensuite partie stratégique du pacte démocrate-populiste de 1977. Ils perdent clairement de l'influence non seulement parce que leurs entreprises ne sont pas toutes compétitives au niveau international, mais aussi parce que, du point de vue idéologique, ils sont d'un néolibéralisme incompatible avec l'affirmation de l'intérêt national, ou continuent à tenir un discours désuet, inconciliable avec la nouvelle orientation<sup>9</sup>. Le secteur financier, qui s'est énormément développé avec l'inflation élevée, devra aussi perdre du pouvoir, alors que les secteurs exportateurs, y compris les agro-industries, les services et les producteurs de biens de série verront leur pouvoir économique et politique augmenté. Cependant, à défaut d'unité idéologique et d'organisation<sup>10</sup>, l'influence politique de la classe des entrepreneurs s'est révélée moindre que ce que l'on pouvait croire vu son rôle important dans la transition démocratique et la crise des gauches.

La classe des travailleurs est aujourd'hui beaucoup mieux préparée pour participer à un pacte politique. Elle peut compter sur un parti politique – le PT –, trois centrales syndicales – la CUT, Force syndicale et la Confédération générale des travailleurs (CGT) – et un nombre énorme d'associations

9. Dans le premier cas, nous pensons aux Instituts libéraux, dans le second à l'Institut d'études pour le développement industriel (IEDI) créé en 1988 avec la participation exclusive des trente plus grandes entreprises brésiliennes.

10. Selon l'analyse de Diniz (1993, p. 34-35), « la prédominance d'une vision sectorielle et l'absence d'incitations à la coopération entre leurs différents segments sont les traits marquants de la classe des entrepreneurs ».

citoyennes. Elle est devenue plus réaliste et moins exigeante par rapport à ce qu'elle était immédiatement après la transition vers la démocratie. Les premiers jours après l'institution du régime démocratique, les représentants de la classe des travailleurs ont senti qu'ils étaient les créanciers d'une énorme dette sociale à cause de « pertes salariales » réelles et présumées. Ils croyaient que pour obtenir ce qu'ils demandaient il fallait passer par une organisation politique, mais ils ne le croient plus aujourd'hui. Ils continuent légitimement à protester contre les bas salaires et la pauvreté, mais ils savent que la crise économique est plus sérieuse que ce qu'ils pensaient et que les augmentations de salaires et la redistribution de revenu ne seront possibles que si la stabilisation et la croissance sont consolidées. Grâce aux centrales syndicales, ils ont développé leur capacité technique de discuter les problèmes nationaux. Avant les années 1980, ils pouvaient seulement discuter et demander des augmentations de salaires. Ils n'étaient guère, si ce n'est pas du tout, capables de discuter de l'inflation, de la stabilisation, de l'ajustement fiscal et de la stratégie de développement. Cette situation a évolué dans une direction positive. Ils sont à présent beaucoup plus enclins à participer à des accords sociaux et politiques que par le passé. L'apparition du « syndicalisme de résultats » à l'intérieur de Force syndicale n'est qu'une des preuves de ce changement. Les modifications qui ont eu lieu à la CUT ou au PT sont aussi très nettes, même si à la CUT la prédominance croissante des syndicats de fonctionnaires, peu représentatifs, l'a affaiblie et a compromis son action.

Le problème de la bureaucratie ou de la classe moyenne salariée est plus complexe. Tout d'abord, tout le monde, y compris les intellectuels et les politiciens, persiste à ignorer cette classe. Je ne vais pas répéter mes arguments à ce propos <sup>11</sup>. La classe moyenne bureaucratique est une grande classe sociale complexe. Alors que la bourgeoisie, c'est-à-dire la classe capitaliste, est définie par la propriété privée ou par les moyens de production, à savoir le capital, la classe moyenne bureaucratique est définie par la propriété collective ou le contrôle des organisations bureaucratiques privées, publiques ou étatiques. Alors que les capitalistes accumulent les profits, la « nouvelle » classe moyenne ou bureaucratique reçoit une rémunération régulière. Les travailleurs ont des salaires horaires. Cette classe moyenne, essentiellement associée à la classe capitaliste, s'est développée dans le monde entier au cours des deux derniers siècles. À certains moments, en Union soviétique et dans d'autres pays communistes, elle a essayé de combattre et de remplacer la bourgeoisie, mais sans succès. Au Brésil, elle est sur la défensive depuis les années 1970, non seulement parce qu'elle s'est compromise avec le régime autoritaire, mais aussi parce que la crise de l'État et la vague néoconservatrice l'ont beaucoup affaiblie.

Le problème est complexe parce que cette classe émergente peut se déguiser ou se renier, en particulier depuis le milieu des années 1970 quand la

11. Voir Bresser-Pereira (1977, 1978, 1980).

haute bureaucratie étatique était sous les attaques des forces politiques démocratiques dans le combat contre le régime autoritaire. Enfin, pour la bureaucratie, la crise de l'État a augmenté l'instabilité et la désorganisation, diminué les salaires et son prestige. Ainsi, assiégée politiquement et démantelée par la crise de l'appareil de l'État, la bureaucratie étatique a aujourd'hui des difficultés à participer à une nouvelle coalition politique.

Ce dernier aspect implique une contradiction néolibérale comparable à la contradiction populiste classique. Pour promouvoir la croissance, les populistes appelaient de leur vœux une intervention étatique active, mais ils affaiblissaient l'État en favorisant des déficits budgétaires chroniques. Les néolibéraux, pour accomplir les réformes économiques tournées vers le marché et l'allocation efficiente des ressources, combattent la bureaucratie étatique parce qu'elle est l'agent de l'intervention étatique. Seule une forte bureaucratie étatique peut réaliser l'ajustement fiscal et promouvoir les réformes tournées vers le marché qui sont essentiellement des réformes de l'État<sup>12</sup>. La bureaucratie étatique n'est pas nécessairement engagée dans l'interventionnisme de l'État ou dans le néolibéralisme ; son engagement est dans une certaine rationalité, une efficacité bureaucratique qui assumera différentes formes et applications.

Dans le capitalisme contemporain, tourné vers le marché et bureaucratique, une coalition de classes n'est possible qu'avec la participation de la classe moyenne bureaucratique, en particulier de la haute bureaucratie étatique qui, entre 1930 et 1980, a exercé un rôle clé dans le développement économique du Brésil<sup>13</sup>. La bureaucratie étatique, la bureaucratie publique non étatique et la bureaucratie privée doivent participer au pacte politique émergent, car elles participent aux décisions du gouvernement et à leur mise en œuvre, directement en ce qui concerne la haute bureaucratie étatique, par l'intermédiaire des universités et des organisations non lucratives en ce qui concerne la bureaucratie publique non étatique et par l'intermédiaire des grandes entreprises et des organisations de consultants en ce qui concerne la haute bureaucratie privée.

Quelle est la teneur d'un tel pacte politique ? C'est un pacte pragmatique et social-démocrate, ou social-libéral, qui domine le centre politique. Il adopte, jusqu'à un certain point, l'approche de la crise de l'État pour expliquer la crise brésilienne et latino-américaine en admettant que la crise de l'État est la cause de base de la crise brésilienne.

Ainsi, la première tâche est de reconstruire, ou de réformer, l'État, de restaurer ses finances, de valoriser les fonctionnaires publics, de réformer et de rendre plus flexible l'État que la Constitution de 1988 a laissé très rigide.

12. Sur le paradoxe néolibéral, voir Haggard et Kaufmann (1991) et Sola (1993, 1994).

13. Pour une analyse de la bureaucratie étatique au Brésil voir, entre autres, Martins (1976, 1985), Abranches (1978), Nunes (1984), Schneider (1991) et Gouvêa (1994).

La seconde tâche est de définir une stratégie de développement. Cette stratégie sera probablement un mélange de social-démocratie européenne, tournée vers le bien-être, et de pragmatisme est-asiatique, tourné vers l'industrie et la technologie. Cette stratégie rejettera le nationalisme étroit et adoptera une politique internationale cohérente fondée sur l'intérêt national défini au cas par cas. Par ailleurs, l'aspect libéral des réformes orientées vers le marché sera fortement présent dans une telle stratégie.

Si la technobureaucratie retrouve une partie de son prestige et réussit à participer à un nouveau pacte politique, un problème surgira immédiatement : cette bureaucratie réussira-t-elle, pour les problèmes économiques, à adopter de manière pragmatique un mélange d'approches social-démocrate et est-asiatique ? Réussira-t-elle à être sociale-libérale au lieu d'être sociale-bureaucrate, comme elle le fut avec l'État-providence ? Théoriquement, la réponse est positive. Mais il est vrai que la haute technobureaucratie latino-américaine est composée en majorité d'économistes, dont beaucoup ont des doctorats d'universités américaines. Ils sont fortement influencés par les idées néoconservatrices qui prédominent dans ces universités. Ainsi, James Malloy a fait remarquer :

« Nous pouvons observer un nouveau genre de division idéologique à l'intérieur des coalitions néolibérales : l'une expose des constructions théoriques abstraites du capitalisme de marché élaborées par des technocrates macroéconomistes à partir d'une compréhension du capitalisme forgé dans les expériences concrètes des entreprises et des secteurs économiques. [...] La contradiction centrale provient du fait que les technocrates liés aux gouvernements élaborent des programmes autour de préoccupations liées aux résultats d'agrégats (PIB, etc.) d'une logique économique fondée sur le marché et non pas sur le destin d'entreprises ou de groupes déterminés. » (1991, p. 27.)

Sans aucun doute ce risque existe.

Pourtant, si la bureaucratie étatique est fortement affectée par des influences étrangères, son orientation dominante continue à être nationale, dans le présent comme dans le passé. Dans de nombreuses circonstances, elle a été un gardien efficace de l'intérêt national au Brésil. Outre le principe de rationalité, sa *raison d'être*<sup>14</sup> est fortement influencée par les visions dominantes de la bourgeoisie locale qui, au cours des dernières années, a eu tendance à se soumettre à l'hégémonie idéologique du néolibéralisme. Aussi, les bureaucrates étatiques ont été enclins à faire de même. Toutefois, comme une réaction moderne contre le néolibéralisme apparaît partout dans le monde, y compris au Brésil, il est raisonnable de penser que la haute bourgeoisie étatique, flexible en termes idéologiques, pourrait être un partenaire stratégique du pacte politique social-démocrate ou, plus précisément, social-libéral et pragmatique qui émerge.

14. En français dans le texte. (N.d.T.)

## Bibliographie

- Abranches, Sérgio H., 1978, *The Divided Leviathan: The State and Policy Formation in Authoritarian Brazil*, Cornell University, Department of Political Science (Ph D).
- 1990, «O Dilema Político-Institucional Brasileiro», in J. P. S. Velloso (ed.), *A Crise Brasileira e a Modernização da Sociedade*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora.
- 1993, «Do Possível ao Desejável: Lógicas de Ação Coletiva e Modelos de Desenvolvimento», in J. P. S. Velloso (ed.), *Brasil: a Superação da Crise, São Paulo, V Fórum Nacional, maio 1993*, São Paulo, Editora Nobel e Fórum Nacional.
- Abud, Jairo, 1992, «Interpretação Gráfica dos Custos de Programas de Ajustamento», *Revista de Economia Política*, 11 (4), outubro.
- 1996, *Dívida Externa, Estabilização Econômica, Abertura de Capital, Fluxos de Capitais Externos e Baixo Crescimento Econômico: México 1989-1993*, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Departamento de Economia (tese de doutorado).
- Acuña, C.; Smith, W., 1994, «The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform», in W. Smith, C. Acuña, E. Gamarra (eds), *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, New Brunswick, Transaction Publishers – Miami, North-South Center.
- Alesina, A.; Drazen, A., 1991, «Why are Stabilizations Delayed?» *American Economic Review*, 81 (5), December.
- Alesina, A.; Edwards, S., 1989, «External Debt, Capital Flights and Political Risk», *Journal of International Economics*, 27 (3-4), November.
- Alesina, A.; Tabellini, G., 1988, «Credibility and Politics», *European Economic Review*, 32.
- Arida, Pérsio, 1983, «Neutralizar a Inflação, uma Idéia Promissora», *Economia e Perspectiva* (Conselho Regional de Economia de São Paulo), julho.
- 1984, «A ORTN Serve Apenas para Zerar a Inflação Inercial», *Gazeta Mercantil*, 19 de outubro.
- 1985, «O Déficit Público: um Modelo Simples», *Revista de Economia Política*, 5 (4), outubro.
- Arida, P.; Resende, A. L., 1984, «Inertial Inflation and Monetary Reform», in J. Williamson, (ed.), *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Asimakopulos, A., 1983, «Kalecki and Keynes on Finance, Investment and Saving», *Cambridge Journal of Economics*, 7.
- 1986, «Finance, Liquidity, Saving and Investment», *Journal of Post Keynesian Economics*, 9 (1), Autumn.

- Bacha, Edmar, 1988, «Moeda, Inércia e Conflito», *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 18 (1), abril.
- 1989, «Crise da Dívida, Transferências Externas e Taxa de Crescimento dos Países em Desenvolvimento», *Revista de Economia Brasileira*, 44 (3), julho.
- 1989, «The Brady Speech and the Debt Facility: An Evaluation of Policy Alternatives for Latin America», Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica, Departamento de Economia, *Texto para Discussão*, n° 224, maio.
- 1991, «The Brady Plan and beyond: New Debt Management Options for Latin America», Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica, Departamento de Economia, *Texto para Discussão*, n° 257, maio.
- Baer, Werner, 1987, «The Resurgence of Inflation in Brazil: 1974-1986», *World Development*, 15 (8), August.
- Banco Central do Brasil [éditions variées], *Brasil Programa Econômico*, Brasília, Banco Central do Brasil.
- Barbosa Lima Sobrinho, Alexandre, 1973, *Japão: O Capital se Faz em Casa*, Rio de Janeiro, Editora Paz e Terra.
- Barry, Norman P., 1987, *The New Right*, London, Croom Helm.
- Batista, Jorge Chami, 1987, «A Estratégia de Ajustamento Externo do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento», *Revista de Economia Política*, 7 (2), abril.
- Batista Jr., Paulo N., 1987, «Formação de Capital e Transferência de Recursos ao Exterior», *Revista de Economia Política*, 7 (1).
- Beckerman, Paul, 1990, «Recent "Heterodox" Stabilization Experience», in W. Baer, Petry, Simpson (eds), *Latin America: The Crisis of the 80s and the Opportunities of the 90s*, Urbana, Ill., University of Illinois, Bureau of Economic and Business Research.
- Blejer, M.; Chu, K. (eds), 1989, *Fiscal Policy, Stabilization and Growth in Developing Countries*, Washington, IMF.
- Blejer, M.; Liviatan, N., 1987, «Fighting Hyperinflation: Stabilization Strategies in Argentina and Israel, 1985-86», *Staff Papers* (International Monetary Fund), 34 (3), September.
- Bobbio, Norberto, 1984, *Il Futuro della Democrazia*, Torino, Einaudi.
- 1990, *Perfil Ideológico del '900*, Milano, Gazanti.
- 1993, «Bobbio defende «compromisso entre liberalismo e socialismo». Entrevista de Norberto Bobbio por Luiz Carlos Bresser-Pereira», *Folha de São Paulo, Mais!*, 5 de dezembro.
- Bosanquet, Nick, 1983, *After the New Right*, London, Heinemann.
- Bradford Jr., Colin L., 1991, «New Theories on Old Issues: Perspectives on the Prospects for Restoring Economic Growth in Latin America in the Nineties», in L. Emmerij, H. Iglesias (eds); *Restoring Financial Flows to Latin America*, Paris-Washington, OECD-Inter-American Development Bank.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos, 1963, «O Empresário Industrial e a Revolução Brasileira», *Revista de Administração de Empresas*, 2 (8), junho.
- 1977, *Estado e Subdesenvolvimento Industrializado*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- 1978, *O Colapso de uma Aliança de Classes*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- 1980, *A Sociedade Estatal e a Tecnoburocracia*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- 1982, «Seis Interpretações sobre o Brasil», *Dados*, 25 (3).
- 1983, «Os Limites da "Abertura" e a Sociedade Civil», *Revista de Administração de Empresas*, 23 (4), outubro.
- 1984, *Desenvolvimento e Crise no Brasil: 1930-1983*, São Paulo, Editora Brasiliense.

- 1985, *Pactos Políticos*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- 1986, *Lucro, Acumulação e Crise*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- 1987, «Mudanças no Padrão de Financiamento do Investimento no Brasil», *Revista de Economia Política*, 7 (4), outubro.
- 1989a, «A Macroeconomia Perversa da Dívida, do Déficit e da Inflação», *Revista Brasileira de Economia*, 45 (2), abril.
- 1989b, «A Teoria da Inflação Inercial Reexaminada», in J. M. Rego (ed.), *A Aceleração Recente da Inflação*, São Paulo, Editora Bial.
- 1989c, «Os Limites do Plano Brady», *Exame*, 3 de maio.
- 1991a, *Os Tempos Heróicos de Collor e Zélia: Aventura da Modernidade, Desventura da Ortodoxia*, São Paulo, Editora Nobel.
- 1991b, «Integração Latino-Americana ou Americana?» *Novos Estudos CEBRAP*, nº 31, outubro.
- 1992a, «Contra a Corrente: a Experiência no Ministério da Fazenda», *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 19, julho.
- 1992b, «1992-A Estabilização Necessária», *Revista de Economia Política*, 12 (3), julho.
- 1993a, «Brazil», in J. Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, Institute for International Economics.
- 1993b, «Eficiência e Política das Reformas Econômicas na América Latina», in L. Bresser-Pereira, J. M. Maravall, A. Przeworski (eds), *Reformas Econômicas nas Novas Democracias*, São Paulo, Editora Nobel. [Première version en anglais en 1993.]
- 1993c, «Economic Reforms and the Cycles of the State», *World Development*, 21 (8), August.
- 1995a, «A Turning Point in the Debt Crisis», São Paulo, Instituto Sul-Norte, *Texto para Discussão*, nº 4, janeiro.
- 1995b, «A Teoria do Desenvolvimento Econômico e a Crise de Identidade do Banco Mundial», *Revista de Economia Política*, 15 (1), janeiro.
- 1996, «Da Administração Pública Burocrática à Gerencial», *Revista do Serviço Público*, 47 (1), janeiro.
- Bresser-Pereira, L.; Abud, J., 1994, «Net and Total Transition Costs: The Timing of Adjustment», São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, Departamento de Economia, *Texto para Discussão*, novembro.
- Bresser-Pereira, L.; Dall'Acqua, F., 1991, «Populismo Econômico versus Keynes: a Reinterpretação do Déficit Público na América Latina», in *Populismo Econômico*, São Paulo, Editora Nobel.
- Bresser-Pereira, L.; Nakano, Y., 1983, «Fatores Aceleradores, Mantenedores e Sancionadores da Inflação», *Anais do X Encontro Nacional de Economia da ANPEC* (Belém), dezembro.
- 1984, «Política Administrativa de Controle da Inflação», *Revista de Economia Política*, 4 (3), julho.
- 1987, *The Theory of Inertial Inflation*, Boulder, Colo., Lynne Rienner.
- Bresser-Pereira, L.; Przeworski, A.; Maravall, J. M., 1996, *Reformas Econômicas nas Novas Democracias*, São Paulo, Editora Nobel. [Economic Reforms in New Democracies, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.]
- Bresser-Pereira, L.; Thorstensen, V., 1992, «Do Mercosul à Integração Americana», *Política Externa*, 1 (3) dezembro.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos et al. (eds), 1991, *Populismo Econômico*, São Paulo, Editora Nobel.

- Bresser-Pereira, Sylvio L., 1990, «O Erro Básico do Plano Collor», *Folha de São Paulo*, 4 de abril.
- Bruno, Michael, 1989, «Econometrics and Design of Economic Reform», *Econometrica*, 57 (2), March.
- 1991, «Introduction and Overview», in M. Bruno, S. Fischer, E. Helpman, N. Liviatan, L. Meridor (eds), *Lessons of Economic Stabilizations and Its Aftermath*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Bruno, M. ; Fischer, S. ; Helpman, E. ; Liviatan, N. ; Meridor, L., (eds), 1991, *Lessons of Economic Stabilizations and Its Aftermath*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Cagan, Phillip, 1956, «The Monetary Dynamics of Hyperinflation», in M. Friedman (ed.), *Studies in the Quantity Theory of Money*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Camargo, Aspásia, 1990, «As Duas Faces de Janus: os Paradoxos da Modernidade Incompleta», in João Paulo Reis Velloso (ed.), *A Crise Brasileira e a Modernização da Sociedade*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora.
- Camargo, José Márcio, 1993, «Os Miseráveis», *Folha de São Paulo*, 28 de março.
- Canitrot, Adolfo, 1975, «La Experiencia Populista de Redistribucion de Ingresos», *Desarrollo Económico*, 15 (59), outubro.
- Cardoso, Eliana, 1988, «O Processo Inflacionário no Brasil e suas Relações com o Déficit e a Dívida do Setor Público», *Revista de Economia Política*, 8 (2), abril.
- Cardoso, E. ; Helwege, A., 1992, «Populism, Profligacy and Redistribution», in *Latin America's Economy*, Boston, MIT Press. [Proposé comme texte de discussion en 1990.]
- Cardoso, Fernando Henrique, 1991, «A Crise Brasileira», discurso proferido no Senado em 5 de setembro.
- Cardoso, Fernando Henrique ; Faletto, E., 1979, *Dependency and Development in Latin America*, Berkeley, University of California Press. [Première version en espagnol en 1969.]
- Castro, A. B. de ; Pires de Souza, F., 1985, *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CEPAL, 1990a, *Latin America and the Caribbean: Options to Reduce the Debt Burden*, Santiago de Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.
- 1990b, *Panorama Económico de America Lationa 1990*, Santiago de Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.
- 1991, *Panorama Económico de America Latina 1991*, Santiago de Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.
- 1994, *Panorama Económico de America Latina 1991*, Santiago de Chile, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe.
- Cheibub, José Antônio, 1991, «Taxation in Latin America: A Preliminary Report», University of Chicago, Department of Political Science (Basis of a Ph D).
- Cline, William R., 1984, *International Debt: System Risk and Policy Response*, Washington, Institute for International Economics.
- 1988, «International Debt: Progress and Strategy», *Finance and Development* (Washington, International Monetary Fund and World Bank), 8 (2), June.
- 1994, *International Debt Reexamined*, Washington, Institute for International Economics.
- 1995, «Managing International Debt: How One Big Battle was Won», *Economist*, February 18<sup>th</sup>.

- Dall'Acqua, Fernando M., 1989, «Imposto Inflacionário: uma Análise para a Economia Brasileira», *Revista de Economia Política*, 9 (3), julho.
- Dall'Acqua, Fernando M.; Bresser-Pereira, L., 1987, «A Composição Financeira do Deficit Público», *Revista de Economia Política*, 7 (2), abril 1987.
- Davidson, Paul, 1986, «Finance, Funding, Saving and Investment», *Journal of Post-Keynesian Economics*, 9 (1), Autumn.
- 1988, «Endogenous Money Supply, the Production Process and Inflation Analysis», *Economie appliquée*, 16 (1). [Présenté à Ottawa en octobre 1984.]
- Devlin, Robert, 1989a, *Debt and Crisis in Latin America*, Princeton, Princeton University Press.
- 1989b, «From Baker to Brady: A New Debt Plan that can Work if...», Santiago de Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean, May.
- 1990, «From Baker to Brady: Can the New Plan Work?», *Revista de Economia Política*, 10 (2), abril.
- Di Tella, Torquato, 1965, «Populism and Reform in Latin America», in C. Véliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, New York, Oxford University Press.
- Díaz-Alejandro, Carlos, 1979, «Southern Cone Stabilization Plans», in W. Cline, S. Weintraub (eds), *Economic Stabilization in Developing Countries*, Washington, The Brookings Institution.
- Diniz, Eli, 1993, «Neoliberalismo e Corporativismo: as Duas Faces do Capitalismo Industrial no Brasil», in E. Diniz (ed.), *Empresários e Modernização Econômica: Brasil Anos 90*, Florianópolis, Editora da Universidade de Santa Catarina.
- Dornbusch, Rudiger, 1989, «Debt Problems and the World Economy», in J. D. Sachs (ed.) *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, The Chicago University Press and the National Bureau of Economic Research.
- Dornbusch, R.; Edwards, S., 1991, «O Populismo Macroeconômico na América Latina», in L. C. Bresser-Pereira et al. (ed), *Populismo Econômico*, São Paulo, Editora Nobel. [Texte présenté à Bogotá en 1989.]
- Dornbusch, R.; Edwards, S. (eds), 1991, *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Dornbusch, R.; Fischer, S., 1986, «Stopping Hyperinflation: Past and Present», *Weltwirtschaftliches Archiv*, 22, janeiro.
- Dornbusch, R.; Sturzenegger, F.; Wolf, H., 1990, «Extreme Inflation: Dynamics and Stabilization», *Brookings Papers on Economic Activity*, 2.
- Dunleavy, P.; O'Leary, B., 1987, *Theories of the State*, New York, The Meredith Press.
- Edwards, S.; Tabellini, G., 1990, «Explaining Fiscal Policies and Inflation in Developing Countries», Cambridge, Mass., NBER Working Paper n° 3493, October.
- Erickson, Kenneth, 1975, «Populism and Political Control of the Working Class», *Proceedings of the Pacific Coast Council of Latin American Studies*, 4.
- Escudé, Carlos, 1991, «Relaciones Internacionales de Argentina», *América Latina/Internacional* (FLACSO), 8 (27), janeiro.
- Evans, Peter, 1979, *The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, New Jersey, Princeton University Press.
- Fajnzylber, Fernand (ed.), 1990, *Changing Production Patterns with Social Equity*, Santiago de Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean.
- Fanelli, J.; Frenkel, R., 1989, «Desequilibrios, Políticas de Estabilización e Hyperinflación en Argentina», in J. Fanelli, R. Frenkel (eds), *Políticas de Estabilización y Gobierno en Argentina*, Buenos Aires, Editorial Thesis. [CEDES Working Paper, novembro 1989.]

- Fanelli, J. ; Frenkel, R. ; Rozenwurcel, G., 1990, « Growth and Structural Reform in Latin America. Where we Stand », Buenos Aires, CEDES, October. [Présenté en juin à l'UNCTAD.]
- Feldstein, Martin, 1995, « Capital World Flows: Too Little Instead of Too Much », *The Economist*, 30 June.
- French-Davis, R. ; Devlin, R., 1993, « Diez Años de Crisis de la Deuda Latinoamericana », *Comercio Exterior*, 43 (1), janeiro.
- FGV [numéros variés], *Conjuntura Econômica*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- Fiori, José Luiz, 1984, *Conjuntura e Ciclo na Dinâmica de um Estado Periférico*, Rio de Janeiro, Instituto de Economia Industrial da Universidade do Rio de Janeiro (tese de doutoramento).
- Fischer, Stanley, 1989, « Resolving the International Debt Crisis », in J. D. Sachs (ed.), *Developing Country Debt and the World Economy*, Chicago, The Chicago University Press and the National Bureau of Economic Research.
- Fishlow, Albert, 1991, « Review of the *Handbook of Development Economics* », *Journal of Economic Literature*, 29 (4), December.
- Fraga Neto, A. ; Lara Resende, A., 1985, « Déficit, Dívida e Ajustamento : uma Nota sobre o Caso Brasileiro », *Revista de Economia Política*, 5 (4), outubro.
- Fritsh, W. ; Franco, G., 1993, « The Political Economy of Trade and Industrial Policy Reform in Brazil in the 1990s », Santiago, United Nations, Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, Série Reformas de Política Pública n° 6.
- Fukuchi, T. ; Kagami, M., 1990, *Perspectives on the Pacific Basin Economy: A Comparison of Asia and Latin America*, Tokyo, Institute of Developing Economies.
- Furtado, Celso, 1950, « Características Gerais da Economia Brasileira », *Revista de Economia Brasileira*, 4 (1), março.
- 1964, *Dialectica do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, Editora Fondo de Cultura.
- 1992, *Brasil : a Construção Interrompida*. São Paulo, Paz e Terra.
- 1998, *O Capitalismo Global*, São Paulo, Paz e Terra.
- Gouvêa, Gilda Portugal, 1994, *Burocracia e Elites Dominantes do País*, São Paulo, Editora Paulicéia.
- Haggard, S. ; Kaufman, R., 1993, « The State in the Initiation and Consolidation of Market Oriented Reform », in L. Sola (ed.), *Estado, Mercado, Democracia : Política e Economia Comparadas*, São Paulo, Paz e Terra. [Universidade de São Paulo, texto do Instituto de Estudos Avançados, julho 1991.]
- Helpman, E., 1988, « Macroeconomic Effects of Price Controls : The Role of Market Structure », *Economic Journal*, 98 (391), June.
- 1989, « Voluntary Debt Reduction : Incentives and Welfare », *NBER Working Paper Series*, n° 2692, August.
- Hirschman, Albert O., 1981, « Policymaking and Policy Analysis in Latin America : A Return Journey », in *Essays in Trespassing : Economics to Politics and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press. [Version originale, 1974.]
- 1982, *Shifting Involvements*, Princeton, Princeton University Press.
- 1991, *The Rhetoric of Reaction*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Ianni, Octavio, 1968, *O Colapso do Populismo no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.
- IBGE [numéros variés], *Anuário Estatístico*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

- 1990, *Estatísticas Históricas do Brasil*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- 1993, *Estatísticas Históricas do Brasil*, Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IDB, 1990, *Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, Interamerican Development Bank.
- IMF [números variés], *World Economic Outlook*, Washington, International Monetary Fund.
- Jaguaribe, Hélio, 1958, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Brasileiros.
- 1990, «O PSDB ante a Presente Situação do Brasil», Rio de Janeiro, Instituto de Estudos Políticos e Sociais, novembro, mimeo.
- Kagami, Mitsuhiro, 1990, «A Fiscal Comparison of Asia and Latin America», in T. Fukuchi, M. Kagami (eds), *Perspectives on the Pacific Basin Economy: A Comparison of Asia and Latin America*, Tokyo, Institute of Developing Economies. [1989.]
- Kaldor, Nicholas, 1970, «The New Monetarism», *Lloyds Bank Review*, July.
- Kalecki, Michael, 1971, «Outline of a Theory of the Business Cycle», in *Selected Essays on the Dynamics of the Capitalist Economy*, Cambridge, Cambridge University Press. [1933.]
- Kandir, Antonio, 1989, *A Dinâmica da Inflação*, São Paulo, Editora Nobel. [Universidade Estadual de Campinas, tese de doutoramento, 1988.]
- Kenen, Peter, 1983, «A Bail-out for the Banks», *New York Times*, 6 March.
- Keynes, John M., 1973, «The “Ex-ante” Theory of the Rate of Interest», in *The General Theory and After. Part II: Defense and Development*, 14 of *The Collected Writing of Keynes*, London, Macmillan. [1937.]
- Kiguel, M. A.; Liviatan, N., 1988, «Inflationary Rigidities and Orthodox Stabilization Policies: Lessons from Latin America», *The World Bank Economic Review*, 2 (3), September.
- Kiguel, M. A.; Liviatan, N., 1992, «When do Heterodox Stabilization Programs Work? Lessons from Experience», *The World Bank Research Observer*, 7 (1), January.
- Knox, David, 1990, «Latin American Debt: Facing the Facts», Oxford, Oxford International Institute.
- Kondratieff, Nicolai, 1926, «The Long Waves in Economic Life», in American Economic Association, *Readings in Business Cycle Theory*, Philadelphia, The Blackiston Company.
- Kregel, Jan, 1984-1985, «Constraints on the Expansion of Output and Employment: Real or Monetary», *Journal of Post-Keynesian Economics*, 7 (2), Winter.
- 1986, «A Note on Finance, Liquidity, Saving, and Investment», *Journal of Post-Keynesian Economics*, 9 (1), Autumn.
- Krueger, Anne O., 1988, «The Experience and Lesson of Asia's Super Exporters», in V. Corbo, A. Krueger, F. Ossa (eds), *Rethinking Military Politics*, Princeton, Princeton University Press. [1985.]
- Krugman, Paul, 1998, «The Confidence Game: How Washington Worsened Asia's Crash», *The New Republic*, September.
- Lamounier, Bolívar, 1989, «Authoritarian Brazil Revisited: The Impact of Election in Abertura», in A. Stepan (ed.). [1980.]

- 1990, « Brazil: Inequality Against Democracy », in L. Diamond, J. Linz, S., M. Lypset (eds), *Politics in Developing Countries*, Boulder, Colo., Lynne Rienner.
- Lara Resende, André, 1984, « A Moeda Indexada: uma Proposta para Eliminar a Inflação Inercial », *Gazeta Mercantil*, 26, 27 e 28 de setembro.
- 1989, « Da Inflação Crônica à Hiperinflação: Observações sobre o Quadro Atual », *Revista de Economia Política*, 9 (1), janeiro. [Présenté en novembre 1988.]
- 1992, « O Conselho da Moeda: um Órgão Emissor Independente », *Revista de Economia Política*, 12 (4), outubro.
- Lara Resende, André; Arida, P., 1985, « Inertial Inflation and Monetary Reform », in J. Williamson (ed.), *Inflation and Indexation: Argentina, Brazil and Israel*, Cambridge, Mass., MIT Press. [Présenté en novembre 1984.]
- Levitas, Ruth (ed.), 1986, *The Ideology of the New Right*, Cambridge, Polity Press-Editora Civilização Brasileira.
- Little, Ian M. D., 1982, *Economic Development: Theory, Policy and International Relations*, New York, Basic Books.
- Lopes, Francisco L., 1984a, « Inflação Inercial, Hiperinflação e Desinflação », *Revista da ANPEC*, 7, dezembro.
- 1984b, « Só um Choque Heterodoxo pode Derrubar a Inflação », *Economia em Perspectiva* (Boletim do Conselho Regional de Economia de São Paulo), agosto.
- Lopes, Juarez Brandão, 1993, « Brasil: 1989: um Estudo Sócio-Econômico da Indigência e da Pobreza Urbanas », Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, Caderno de Pesquisa 25, julho.
- Mainwaring, Scott, 1992, « Transitions to Democracy and Democratic Transition: Theoretical and Comparative Issues », in S. Mainwaring, G. O'Donnell, J. S. Valenzuela (eds), *Issues in Democratic Consolidation*, Notre Dame, Notre Dame University Press.
- Malloy, James, 1993, « Economic Policymaking and the Problem of Democratic Governance in the Central Andes », in L. Sola (ed.), *Estado, Mercado, Democracia: Política e Economia Comparadas*, São Paulo, Paz e Terra. [Présenté en 1991.]
- MARE, 1995, *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, Brasília, Presidência da República, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Imprensa Oficial, novembro.
- 1998, *A Reforma Administrativa do Sistema de Saúde*, Brasília, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Cadernos MARE da Reforma do Estado, n° 13, março.
- Martins, Luciano, 1976, *Pouvoir et développement économique*, Paris, Editions Anthropos.
- 1983, « Le régime autoritaire brésilien et la libéralisation politique », *Problèmes d'Amérique latine*, 65, troisième trimestre.
- 1985, *Estado Capitalista e Burocracia no Brasil Pós-64*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- 1993, « Projeto de Desenvolvimento, Sistema Político e Crise do Estado-Nação », São Paulo, Universidade Estadual de Campinas, julho, mimeo.
- Marx, Karl, 1976, *Capital*, Vol. I (English translation), London, Penguin Books. [Écrit entre 1861 et 1866, première version allemande en 1867.]
- Merkin, Gerald, 1982, « Towards a Theory of the German Inflation », in G. Feldman, C. Holtfreisch, G. Ritter, P. Witt (eds), *The German Inflation*, Berlin, Walter de Gruyter.
- Merquior, José Guilherme, 1991, *O Liberalismo Antigo e Moderno*, Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira.

- Ministério da Fazenda, 1987, *Plano de Controle Macroeconômico*, Brasília, Ministério da Fazenda, julho.
- Moisés, José Álvaro, 1993, «Democratization, Mass Political Culture and Political Legitimacy in Brazil», Madrid, Instituto Juan March de Estudios y Investigaciones, Working Paper 1993/44, fevereiro.
- Nakano, Yoshiaki, 1989, «Da Inércia Inflacionária à Hiperinflação», in J. M. Rego (ed.), *Aceleração Recente da Inflação*, São Paulo, Editora Bional.
- Nassif, Luís, 1995, «O Anacronismo do BNDES», *Folha de São Paulo*, março.
- Nassuno, Mariane, 1995, *Pressão Externa e Abertura Comercial*, São Paulo, Fundação Getúlio Vargas (dissertação de mestrado).
- Naya, Seiji, 1990, «Economic Performance: NIEs and Beyond», in T. Fukuchi, M. Kagami (eds), *Perspectives on the Pacific Basin Economy: A Comparison of Asia and Latin America*, Tokyo, Institute of Developing Economies. [1989.]
- Nunes, Edson de Oliveira, 1984, *Bureaucratic Insulation and Clientelism in Contemporary Brazil: Uneven State Building and the Taming of Modernity*, University of Berkeley, Department of Political Science (Ph D).
- Ocio, Domingo Zurrón, 1984, *Remuneração do Trabalho na Economia Brasileira nas Décadas de 60 e 70*, São Paulo, Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (tese de doutorado).
- O'Connor, James, 1973, *The Fiscal Crisis of the State*, New York, St. Martin Press.
- O'Donnell, Guillermo, 1977, «Estado y Alianzas de Clase en Argentina, 1956-1976», *Desarrollo Económico*, 16 (64), enero.
- 1988, «Hiatos, Instituições e Perspectivas Democráticas», in F. Wanderley Reis, G. O'Donnell (eds), *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, São Paulo, Revista dos Tribunais.
- 1991, «Democracia Delegativa ?» *Novos Estudos CEBRAP*, 31, outubro.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, P.; Whitehead, L. (eds), 1986, *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Pastore, Affonso Celso, 1990, «A Reforma Monetária do Plano Collor», in C. Faro (ed.), *Plano Collor: Avaliações e Perspectivas*, Rio de Janeiro, Livros Técnicos e Científicos Editora.
- 1994, «Reforma Monetária, Inércia e Estabilização», Universidade de São Paulo, Departamento de Economia, maio, mimeo.
- Payer, Cheryl, 1991, *Lent and Lost*, London, Zed Books.
- Pazos, Felipe, 1972, *Chronic Inflation in Latin America*, New York, Praeger.
- Piedra, Matilde, 1988, «El Componente Social del Ajuste Económico en América Latina», Santiago de Chile, ILDES, UN/ECLA, junio.
- Prebisch, Raúl, 1949, «O Desenvolvimento Econômico da América Latina e seus Principais Problemas», *Revista Brasileira de Economia*, 3 (4), dezembro.
- Przeworski, Adam, 1990, «East-South System Transformation», Chicago, University of Chicago, February, mimeo.
- 1991, *Democracy and the Market*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D., 1993, *Making Democracy Work*, Princeton, Princeton University Press.

- Ramos, Joseph, 1986, « Políticas de Estabilización », in R. Cortázar (ed.), *Políticas Macro-Económicas: Una Perspectiva Latinoamericana*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Rangel, Ignácio, 1963, *A Inflação Brasileira*, Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- 1978, « Postfácio » da terceira edição de *A Inflação Brasileira*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- Reisen, H.; Trotsenburg, A., 1988, *Developing Country Debt: The Budgetary and Transfer Problem*, Paris, Development Centre of the OECD.
- Rezende da Silva, Fernando, 1972, *Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira*, Rio de Janeiro, IPEA-INPES.
- Robinson III, James D., 1988, « A Comprehensive Agenda for an Institute of International Debt and Development », *The AMEX Bank Review*, 13, March.
- Rocha, Sônia, 1991, « Pobreza Metropolitana e os Ciclos de Curto Prazo: um Balanço dos Anos 80 », *IPEA: Boletim de Conjuntura*, 12, janeiro.
- Roemer, John, 1990, « Laissez-Faire Capitalism, Trade Union Capitalism, Social-Democratic Capitalism and Market Socialism », University of Chicago, Department of Political Science, Working Paper n° 4, *East South System Transformations Project*, October.
- Rohatyn, Felix, 1983, « A Plan for Stretching out Global Debt », *Business Week*, February 28.
- Romão, Maurício Costa, 1991, « Distribuição de Renda, Pobreza e Desigualdades Regionais no Brasil », in J. M. Camargo, F. Giambiagi (eds), *Distribuição de Renda no Brasil*, São Paulo, Paz e Terra.
- Rosselli, Carlo, 1992, *Liberalismo Socialista e Socialismo Liberale*, Salerno, Edizione Galzerano [1924, 1930.]
- Sachs, Jeffrey D., 1987, « Trade and Exchange Rate Policies in Growth-Oriented Adjustment Programs », in V. Corbo, M. Goldstein, M. Khan (eds), *Growth-Oriented Adjustment Programs*, Washington, International Monetary Fund and The World Bank.
- 1989a, « Social Conflict and Populist Policies in Latin America », in R. Brunetta, C. Dell-Aranga (eds), *Labor Relations and Economic Performance*, London Macmillan. [Présenté en 1988.]
- 1989b, « Making the Brady Plan Work », *Foreign Affairs*, 68 (3), Summer.
- Salum Junior, Brasília, 1988, « Por que não tem Dado Certo: Notas sobre a Transição Política Brasileira », in L. Sola (ed.), *O Estado da Transição: Política e Economia na Nova República*, São Paulo, Vértice.
- Santos, Wanderley Guilherme dos, 1985, « A Pós-Revolução Brasileira », in Hélio Jaguaribe *et al.* (eds), *Brasil, Sociedade Democrática*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora.
- 1993, *As Razões da Desordem*, Rio de Janeiro, Editora Rocco.
- Schneider, Ben Ross, 1991, *Bureaucracy and Industrial Policy in Brazil*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press.
- Schneider, William, 1990, « JFK's Children: The Class of '74 », *The Atlantic Monthly*, 263 (3), March.
- Schumpeter, Joseph, 1962, *The Theory of Economic Development*, Cambridge, Mass., Harvard University Press. [1911.]
- Selcher, Wayne A., 1986, « Introduction », to Wayne A. Selcher (ed.), *Political Liberalization in Brazil*, Boulder, Colo., Westview Press.
- Sheahan, John, 1986, « Economic Policies and the Prospects for Successful Transition from Authoritarian Rule in Latin America », in G. O'Donnell, P. Schmitter,

- L. Whitehead (eds), *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Sola, Lourdes, 1993, «Estado, Transformação Econômica e Democratização no Brasil», in L. Sola (ed.), *Estado, Mercado, Democracia: Política e Economia Comparadas*, São Paulo, Paz e Terra.
- 1994, *Qual Estado? Ajustamento Estrutural como Política e como História: o Brasil em Perspectiva Comparada* Universidade de São Paulo, Departamento de Ciência Política da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (tese de livre-docência), março.
- Stallings, Barbara, 1992, «International Influence on Economic Policy, Debt, Stabilization and Structural Reforms», in Haggard, Kaufman (ed.), *The Politics of Economic Adjustment. International Constraints, Distributive Policies, and the State*, Princeton, Princeton University Press. [1991.]
- Stepan, Alfred, 1986, *Os Militares: da Abertura à Nova República*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- Sunkel, Osvaldo, 1993, «From Inward-Looking Development to Development from Within», in O. Sunkel (ed.), *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Boulder, Colo., Lynne Rienner.
- Sunkel, O.; Ramos, J., 1993, «Toward a Neostructuralist Synthesis», in O. Sunkel (ed.), *Development from Within: Toward a Neostructuralist Approach for Latin America*, Boulder, Colo., Lynne Rienner.
- Suplicy, E. M.; Cury, S., 1994, «A Renda Mínima Garantida como Proposta para Remover a Pobreza no Brasil», *Revista de Economia Política*, 14 (1), janeiro.
- Suzigan, Wilson, 1976, «As Empresas do Governo e o Papel do Estado na Economia Brasileira», in *Aspectos da Participação do Governo na Economia*, Rio de Janeiro, IPEA-INPES.
- 1988, «Estado e Industrialização no Brasil», *Revista de Economia Política*, 8 (4), outubro.
- Tanzi, Vito, 1989, «Fiscal Policy, Stabilization and Growth», in M. Blejer, K. Chu (eds), *Fiscal Policy, Stabilization and Growth in Developing Countries*, Washington, IMF.
- Thorstensen, V.; Nakano, Y.; Faria Lima, C.; Sato, C., 1994, *O Brasil Frente a um Mundo Dividido em Blocos*, São Paulo, Editora Nobel e Instituto Sul-Norte.
- Tokeshi, Hércio, 1991, *Indexação Informal, Probabilidade e Comportamento Convencional*, Campinas, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia (dissertação de mestrado), agosto.
- Toledo, Joaquim Elói, 1990, «Plano Collor em Zona de Perigo», *Jornal do Economista* (Conselho Regional de Economia de São Paulo), 25, maio.
- Touraine, Alain, 1988, *La parole et le sang: politique et société en Amérique latine*, Paris, Odile Jacob.
- Velloso, João Paulo Reis, 1990, «Um País sem Projeto: a Crise Brasileira e a Modernização da Sociedade. Primeiras Idéias», in J. P. R. Velloso (ed.), *A Crise Brasileira e a Modernização da Sociedade*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora.
- Wanderley Reis, Fábio, 1988, «Consolidação Democrática e Construção do Estado», in F. Wanderley Reis, G. O'Donnell (eds), *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*, São Paulo, Revista dos Tribunais.
- Weber, Max, 1978, *Economy and Society*, Berkeley, University of California Press. [1922.]

- Weffort, Francisco, 1970, « State and Mass in Latin America », in I. Horowitz (ed.) *Masses in Latin America*, New York, Oxford University Press. [Publié à l'origine sous le titre « Política de Massas », in O. Ianni *et al.*, 1965, *Política e Revolução Social no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira.]
- 1980, *O Populismo na Política Brasileira*, Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- 1989, « A Construção da Democracia e a Crise da Comunidade Nacional », in Universidade Estadual de São Paulo, *O Desenvolvimento Ameaçado : Perspectivas e Soluções*, São Paulo, Editora Unesp.
- 1992, *Qual Democracia ?* São Paulo, Companhia das Letras.
- Werneck, Rogério F., 1983, « A Armadilha Financeira do Setor Público e as Empresas Estatais », in A. Moura da Silva *et al.* (eds), *FMI e Brasil : a Armadilha da Recessão*, São Paulo, Fórum Gazeta Mercantil.
- 1985, « Uma Análise do Financiamento e dos Investimentos das Empresas Estatais Federais no Brasil, 1980-1983 », *Revista Brasileira de Economia*, 39 (1), janeiro.
- 1986, « Retomada do Crescimento e Esforço de Poupança : Limitações e Possibilidades », Rio de Janeiro, Departamento de Economia da Pontifícia Universidade Católica, *Texto para Discussão*, 133, julho.
- 1987, *Empresas Estatais e Política Macroeconômica*, Rio de Janeiro, Campus.
- Williamson, John, 1990, « What Washington Means by Policy Reform », and « The Progress of Policy Reform in Latin America », in J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment*, Washington, Institute of International Economics.
- 1993a, « Democracy and the "Washington Consensus" », *World Development*, 21 (8), August.
- 1993b, « In Search of a Manual for Technopols », in J. Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, Institute for International Economics.
- World Bank, 1984a, *Brazil : Economic Memorandum*, Washington, The World Bank.
- 1984b, *Brazil : Financial Systems Review*, Washington, The World Bank.
- 1991 [et autres numéros], *World Development Report*, Washington, The World Bank.
- Yeager, Leland B. *et al.*, 1981, *Experiences with Stopping Inflation*, Washington, American Enterprise Institute for Public Policy Research.

## Liste des abréviations

ABDIB	Association brésilienne de l'industrie de base
ALADI	Association latino-américaine d'intégration
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ASEAN	Association des nations d'Asie du Sud-Est
BNDS	Banque nationale de développement économique et social
CEPAL	Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes
CGT	Confédération générale des travailleurs
CUT	Centrale unique des travailleurs
DASP	Département administratif de service public
FGV	Fondation Gétulio Vargas
FIESP	Fédération des industries de l'État de Sao Paulo
FINEP	Fonds national de financement des études et des projets
FIPE	Fondation de l'Institut de recherches économiques
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IBGE	Institut brésilien de géographie et de statistique
IDB	Interamerican Development Bank
IDDC	Société internationale de décote de la dette
IDF	International Debt Facility
IFC	Société financière internationale
IMF	International Monetary Fund, <i>voir</i> FMI
INSS	Institut national de la sécurité sociale
IPC	Indice des prix au consommateur
IPEA	Institut de planification économique et sociale du ministère du Plan
ISEB	Institut supérieur d'études brésiliennes
ISO	Organisation internationale pour la standardisation
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
Mercosul	Marché commun du Cône sud
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
ONG	Organisation non gouvernementale
OPNE	Organisation publique non étatique
PCC	Plan de classification des professions
PDS	Parti démocrate social
PDT	Parti démocrate travailliste

PFL	Parti du front libéral
PIB	Production intérieure brute
PMDB	Parti du mouvement démocratique brésilien
PNBE	Plan national des entrepreneurs de base
PSDB	Parti de la social-démocratie brésilienne
PT	Parti des travailleurs
SIAFI	Système intégré d'administration financière
SUS	Système unifié de santé
UE	Union européenne
URV	Unité réelle de valeur

## Liste des tableaux et figures

1. Variables macroéconomiques de l'Amérique latine, 1980-1992 .....	17
2. Typologie des approches .....	45
3. Croissance et inflation dans quelques pays d'Amérique latine (en pourcentage), 1985-1990 .....	47
4. Croissance, épargne et investissement au Brésil (en pourcentage), 1970-1990 .....	70
5. Dette extérieure du Brésil et transferts de ressources, 1970-1990 .....	72
6. Investissements étrangers au Brésil, 1983-1990 .....	72
7. Le poids des prélèvements obligatoires au Brésil (en pourcentage du PIB), 1970-1990 .....	73
8. Déficit public opérationnel (besoin de financement du secteur public) au Brésil, 1979-1990 .....	74
9. Taux de profit des mille plus grandes sociétés anonymes du Brésil (en pourcentage du patrimoine net), 1978-1990 .....	76
10. Salaire réel moyen et productivité au Brésil, 1970-1984 .....	77
11. Salaire réel moyen et productivité au Brésil (indice 100 en 1970), 1970-1990 .....	78
12. Variables macroéconomiques intérieures du Brésil (en pourcentage), 1979-1990 .....	83
13. Comptes du secteur public du Brésil (en pourcentage du PIB), 1979-1990 .....	85
14. Intérêts payés par le secteur public au Brésil (en pourcentage du PIB), 1983-1990 .....	94
15. Comptes extérieurs du Brésil, 1979-1990 .....	97
16. Variables macroéconomiques des quinze pays les plus endettés, 1970-1990 ..	97
17. Monnaie et inflation au Brésil (en pourcentage), 1979-1990 .....	100
18. Monnaie et dette intérieure au Brésil, 1979-1990 .....	103
19. Epargne publique et déficit public au Brésil (en pourcentage du PIB), 1979-1990.....	128
20. Taux annuel d'inflation au Brésil (en pourcentage), 1970-1990 .....	129
21. Taux mensuel d'inflation au Brésil (en pourcentage), 1986-1990 .....	129
22. Proportion de l'électorat dans la population totale au Brésil (en pourcentage), 1940-1990 .....	183
23. Objectifs d'inflation du FMI et la réalité au Brésil (en pourcentage), 1992 ..	197
24. Paiement des intérêts par le secteur public (en pourcentage du PIB), 1983-1989 .....	204

25. Déficit budgétaire avant et après le plan Collor (en pourcentage du PIB), 1987-1992 .....	207
26. Offre de monnaie au Brésil (en pourcentage du PIB), 1990 .....	210
27. Actifs financiers au Brésil (en pourcentage du PIB), 1970-1989 .....	211
28. Indicateurs de l'activité économique au Brésil (en pourcentage par rapport à l'année précédente), 1990 .....	215
29. Taux d'inflation mensuel au Brésil (en pourcentage), 1990 .....	215
30. Déficit budgétaire, croissance du PIB et inflation au Brésil (en pourcentage), 1987-1994 .....	236
31. Tarifs d'importation au Brésil (en pourcentage), 1990-1994 .....	237
32. Rémunération réelle moyenne des fonctionnaires de l'exécutif brésilien, 1989-1995 .....	256
33. Dépenses au titre du personnel fédéral civil et militaire au Brésil, 1987-1995 .....	257
34. Salaires moyens des secteurs public et privé au Brésil, mai 1995.....	258
35. Dépenses au titre du personnel de l'Union au Brésil, 1991-1995 .....	259
36. Effectif des fonctionnaires de l'Union au Brésil (1988-1995) .....	260
37. Retraites moyennes de l'Union par rapport au secteur privé au Brésil .....	261
38. Stratégie de la réforme de l'appareil de l'État .....	266