

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 défaits. 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 civile¹. 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 étrangers². 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 élevée³.

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 étatismisme 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 équilibré⁴.

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 démocratique⁵. 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 souhaita 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 Brésil⁶.

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^e 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 pays⁷.

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^e 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 déclenchait⁸. 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 montra 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 popularité⁹. 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 »¹⁰. 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 retarder¹¹.

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 s'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).