

La question du développement dans l'agenda du président Lula au Brésil

Yves-A. Fauré (*)

L'intention de cette communication est fort modeste. Elle n'a pas été élaborée avec la prétention de participer aux débats d'ordre conceptuel ou théorique, légitimes et féconds, sur le contenu, la nature, l'actualité, la plausibilité, la durabilité etc. du développement. On fait ici recours implicite à un usage courant, simple, classique – sans doute dépassé ? – de la notion de développement envisagée comme la transformation structurelle d'une société, incorporant des dimensions qualitatives et qui vont au-delà de la seule croissance de son produit.

L'approche proposée dans ces pages est également humble en ce sens que le développement dont il sera question est considéré très empiriquement dans sa liaison contextuelle, son adéquation, sa pertinence vis à vis du milieu socio-économique étudié. Il correspond à certaines des questions cruciales, à certains des défis majeurs qui se posent au Brésil ; il s'agit, concrètement, et presque inductivement de partir des obstacles et blocages au développement et de vérifier s'il est de nouveau à l'ordre du jour des autorités nationales et d'examiner quelques-unes des conditions auxquelles son éventualité est subordonnée dans le quotidien des actions publiques et de leurs résultats. En vérité c'est une démarche pragmatique qui sera mise en œuvre pour évoquer la question du développement dans le Brésil actuel.

Il est de notoriété que les grandes caractéristiques socio-économiques du Brésil constituent, dans le même temps, autant d'enjeux futurs de développement qu'ils sont la marque d'échecs passés et avérés. Aux profondes inégalités sociales et régionales, à l'extrême concentration des revenus et des richesses, au poids continu de l'exclusion économique, aux carences d'éducation et de santé, aux passifs accumulés par les régimes successifs se sont ajoutés, ces dernières vingt années le fléau de l'hyper inflation et les ruptures de croissance. Ce sont là quelques-uns des multiples éléments qui constituent la toile de fond à partir de laquelle peuvent être, prudemment, évaluées les actions des pouvoirs publics depuis l'arrivée de Luiz Inácio Lula da Silva à la magistrature suprême du Brésil.

Certes le Brésil, par de nombreux traits, confirme une situation d'ensemble propre à l'Amérique latine et à propos de laquelle le récent constat dressé par Jeffrey Sachs paraît juste, même s'il est incomplet : de médiocres performances depuis le début des années 80 – avec un revenu par habitant croissant très lentement et des crises financières à répétition – alors que les pays de la zone ont adopté des politiques de libéralisation des échanges, de privatisation de nombreuses entreprises publiques, des réformes des finances publiques. Ces faits ne mettent que plus crûment en valeur les quelques progrès réalisés au plan social – réduction de l'analphabétisme, baisse de la natalité, etc. L'économiste américain avance deux explications de cette situation : il s'agit de pays qui ont historiquement inscrit dans leur patrimoine et leur culture des systèmes d'inégalités qui tendent inexorablement à se reproduire – les fractions riches combattant les impôts nécessaires aux investissements dans les secteurs de l'éducation, de la formation et de la santé – et à générer d'importantes couches de pauvreté. Le second obstacle non surmonté d'après l'auteur est que les politiques de soutien à la science et à la technologie ne figurent pas dans les priorités gouvernementales,

* Directeur de recherche à l'Institut de Recherche pour le Développement (IRD-France) et à l'Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ).

contrairement aux pays asiatiques, ce qui se reflète dans les chiffres résumant les dépenses de recherche-développement (actuellement de l'ordre de 0,5% des PNB de la région) (*Les Echos*, 19/07/04).

Mais le Brésil présente des caractéristiques propres ou plus marquées. On pourrait légitimement résumer les défis de développement de ce pays en mettant en perspective son rang économique mesuré par le PIB en parité de pouvoir d'achat qui le fait se situer autour de la dixième place dans le monde et son classement dans l'ordre de l'IDH (Indice de développement Humain) dont les derniers résultats montrent qu'il se maintient autour de la 70^e place mondiale. Ces deux positionnements offrent un saisissant raccourci non seulement du passif social (*dívida social* ou dette sociale comme elle est désignée au Brésil) de ce pays en rapport à sa puissance économique mais, en alertant sur la prégnance et l'historicité des mécanismes qui peuvent produire de tels écarts suggèrent, d'une certaine façon, les directions que doivent nécessairement emprunter les programmes d'action et autres politiques publiques pour affronter les vastes et profonds défis de développement de ce pays. En reprenant à notre compte un vocabulaire emprunté aux Brésiliens, voilà un pays où environ 10% de la population vit dans des conditions dignes du *primeiro mundo* ⁽¹⁾, 65% de la population vit dans le *terceiro mundo* ⁽²⁾ et dont la classe moyenne, statistiquement étriquée – contrairement par exemple à celle de l'Argentine d'avant la dernière crise – a l'impression, pas tout à fait fautive, de porter le poids des efforts imposés par la faible contribution des franges riches, loin d'être proportionnelle à leurs patrimoines, et il s'en faut de beaucoup, et par la quasi exclusion économique et financière des couches démunies ⁽³⁾.

Pour éviter des confusions et des débats qui ne pourraient entrer dans le cadre très limité de cette communication on ne prendra pas pour référence, sauf rares exceptions, les visées, et la rhétorique qui lui est associée, exprimées par le président Lula lorsqu'il était candidat de même qu'on laissera de côté la plateforme de gouvernement du PT (Parti des Travailleurs). On identifiera quelques grands programmes d'action, quelques politiques publiques lancées depuis l'arrivée au pouvoir du président Lula – élu fin 2002 il a pris ses fonctions début janvier 2003 – et d'indiquer leur situation actuelle, voire leurs premiers résultats. Mais comme les défis de développement, au sens considéré ici, qu'ont à affronter les nouvelles autorités intègrent les passifs des périodes antérieures, il sera nécessaire de procéder à une courte rétrospective sur les grandes orientations économiques du pays.

¹ Le Brésil est le second marché privé d'hélicoptères. Des arrondissements entiers des grandes agglomérations présentent un IDH supérieur à celui de la Norvège.

² Dont le lot commun est de vivre dans des habitats précaires – *favelas* – de n'avoir pratiquement pas accès aux infrastructures de base (réseaux d'assainissement, branchements d'eau, etc.) et d'exercer, au mieux, une activité informelle.

³ Deux rapides exemples de ces inégalités en quelque sorte institutionnalisées et qui reproduisent mécaniquement les positions d'accumulation et handicapent la redistribution : l'impôt sur la transmission des biens, qui inclut l'héritage, ne dépasse pas 4% de leur valeur déclarée – quand encore elle l'est – et, parmi d'autres exemptions en vigueur, les revenus mobiliers tirés de la détention de portefeuilles d'actions ne sont pas imposés. Malgré un projet de loi déposé par un député (FSP 11/07/04), les dirigeants actuels, au gouvernement fédéral et au Congrès, ne sont pas prêts de revenir sur ce dernier avantage concédé en 1996 par l'équipe économique du président Cardoso, au prétexte que les placements ont préalablement été inclus dans le calcul de l'impôt des personnes morales et qu'il ne convient pas, par conséquent, de taxer deux fois le même élément. Ce qui n'empêche pas plusieurs importants impôts brésiliens d'avoir des effets en cascade, ce dont se plaignent amèrement les chefs d'entreprises et les partisans d'un allègement des prélèvements qui grèvent la production. Conséquence, pour de mêmes niveaux de revenus, ceux travaillant sont imposés au taux de 27,5%, ceux tirés des dividendes sont exemptés.

1. La problématique du développement du/au Brésil : cumuls historiques et carences programmatiques

Telle qu'elle peut être traitée de manière concrète et faire l'objet d'un accord minimal entre les analystes, la question du développement du/au Brésil s'éclaire non seulement des expériences économiques et de leurs bilans passés mais aussi des effets produits par la mise en oeuvre beaucoup plus récente de politiques certes déjà en vigueur dans de nombreuses autres régions du monde mais tout à fait inédites dans le pays. Ce double abord paraît en effet se justifier d'une part parce que des décennies d'action économique, si elles ont forgé quelques indéniables succès au cours du 20^e siècle, ont aussi laissé en héritage d'importants passifs, notamment au plan social qui figurent comme autant de défis quasi structurels auxquels sont confrontés les gouvernements successifs ; d'autre part parce que les trains de mesures adoptées, *grosso modo*, depuis les années 90 et qu'on qualifiera, par commodité, de néolibérales, ont non seulement accru, par certains de leurs effets, le stock historique des enjeux de développement, mais aussi par le fait que ces dernières orientations de politique économique, dont l'inertielle reproduction semble à la mesure de leur légitimité dans les puissants univers des marchés et des agences internationales, contraignent, peu ou prou, les décisions supposées réduire ou dépasser ces mêmes défis de développement.

C'est cet ensemble de problèmes de développement qui se caractérisent comme autant de dettes, de blocages, de retards etc. que nous essaierons de reconstituer au moins partiellement en passant en revue quelques-uns des effets des stratégies adoptées au cours du 20^e siècle.

1.1. Les passifs hérités des politiques de substitution des importations

Jusqu'à la fin des années 1920 le Brésil est un pays agro-exportateur. Ses ressources proviennent de la vente de produits primaires, du sol et du sous-sol et le café constitue la source principale des devises et des recettes de l'Etat. Le pays est encore peu urbanisé et son industrie balbutiante, historiquement muselée par les intérêts propres du Portugal puis, après l'indépendance, dominée par l'Angleterre. C'est à partir des années 1930, avec le régime autoritaire et corporatiste du caudillo Getulio Vargas qu'est amorcée une politique volontariste d'industrialisation reposant sur un processus de substitution des importations dont la théorisation fera ultérieurement la notoriété de la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) de l'ONU. L'idée est de charger l'Etat d'assurer un rattrapage économique en sortant les pays concernés d'un cycle extratriste internationalement désavantageux et d'assurer une internalisation des produits industriels jusque-là procurés à l'extérieur. Cette politique d'industrialisation par substitution des importations est vue comme devant fonder un plein développement économique et social. Elle s'accompagne, tout au long de son déroulement, et par décision des gouvernements successifs, de la création de nombreuses entreprises publiques et par le financement d'importants ouvrages d'infrastructures (ports, routes, énergie, etc.).

Historiquement cette politique a dominé les grandes orientations économiques du pays des années 1930 aux années 1980. Son succès se mesurait alors au degré de nationalisation de la production et non pas à partir des performances comparées des entreprises et de la compétitivité de leurs produits, des barrières douanières prohibitives protégeant le marché national. Débuté par la production de biens de consommation non durables comme les médicaments le processus s'est approfondi, au cours des décennies 50 et 60, par la fabrication de biens de consommation durables, dont l'automobile a été l'emblème sous le gouvernement Juscelino Kubitschek, puis, dans les décennies suivantes, par la production de biens

intermédiaires et de biens d'équipements – pétrochimie, etc. Ces politiques développementistes, foncièrement volontaristes et nationalistes – sinon dans leur financement au moins dans les intérêts qu'elles visent à défendre – ont été conçues et mises en œuvre à l'aide d'un puissant appareil de planification. C'est par exemple l'ambitieux programme exécuté entre 1956 et 1961 dans le cadre du Plan d'objectifs (*Plano de Metas*) qui a vu l'édification de Brasília, le percement de grandes routes assurant l'intégration du pays-continent, le développement de l'industrie automobile, la croissance de l'exploitation pétrolière, l'essor de l'extraction du minerai de fer, etc. Au Plan triennal élaboré par Celso Furtado au milieu des années 60 a succédé, durant la période militaire, le Plan stratégique de développement (*Plano Estratégico de Desenvolvimento*) à compter de 1967 poursuivant le processus d'import-substitution et misant, plus spécifiquement, sur les infrastructures, la sidérurgie, les industries extractives et le BTP ; le premier Plan de développement économique et social lancé en 1972 vise en outre à mieux intégrer à l'ensemble économique national les grandes régions jusque-là marginalisées, *Nordeste* et Amazonie par la création de grandes agences de développement (SUDENE, SUDAM notamment), etc.

L'ensemble de ces politiques a eu d'indéniables effets en terme de développement. C'est d'elles que résulte la transformation d'un pays agroexportateur en puissance industrielle induisant la forte urbanisation de la population et l'expansion du salariat. La modernisation du Brésil s'est bâtie sur les grands programmes d'infrastructures et d'équipement – routes, chemins de fer, télécommunications, ponts, centrales hydroélectriques, usines nucléaires – sur la constitution d'un imposant parc d'industries de base (minerais, sidérurgie, etc.), de transformation (papier, ciment, aluminium, chimie, etc.), de biens d'équipement (générateurs, centraux téléphoniques, moteurs, turbines, etc.), de biens de consommation durables (automobile, électro-ménager, etc.), d'agroindustries alimentaires (viande, grains, produits du lait, jus de fruits, etc.) enfin sur la création de grands établissements publics de financement (BNDES) et de puissantes entreprises d'Etat dans des domaines stratégiques comme l'énergie (Petrobras par ex.). Les dernières années de cette période développementiste, décennie 70, voient le PIB croître de plus de 10% par an et le secteur industriel avancer, lui, à un rythme de l'ordre de 20%. C'est la période dite du « miracle économique » (*milagro econômico*). Le Brésil se hisse dans les premiers rangs mondiaux par la production des richesses.

Cependant les chocs pétroliers, le relèvement des taux d'intérêt, le ralentissement de l'activité économique mondiale ⁽⁴⁾ finissent par casser le processus d'expansion et en révèlent une face moins satisfaisante. C'est que la croissance spectaculaire atteinte alors par le pays a été largement financée à l'extérieur, les mesures coercitives imposées par les militaires sur le monde du travail – interdiction des grèves, répression syndicale, diminution des salaires réels – et, dans le même temps, les garanties accrues au libre rapatriement des bénéfices ayant attiré d'importants capitaux étrangers. La croissance est stoppée, le déséquilibre des comptes extérieurs se creuse profondément et durablement et s'ensuit une période de déficits publics et de haute inflation. La production industrielle au début des années 90 est de même niveau qu'au début des années 80 ce qui a fait désigner cette ultime période comme la décennie perdue.

Tout n'est pas sombre dans le bilan qu'on peut tirer de cette longue phase de substitution des importations. On l'a vu dans le domaine des infrastructures et de l'industrie. Sur un autre plan on peut observer que dès les premières phases de ce processus d'industrialisation la législation du travail s'était enrichie de mesures favorables à la main d'œuvre. Le gétulisme, mélange

⁴ Qui rend d'autant plus coûteuses les incitations fiscales aux exportations distribuées alors par les gouvernements brésiliens.

d'autoritarisme politique, d'interventionnisme économique et de paternalisme social ⁽⁵⁾ est associé à la création du salaire minimum, à la mise en place de la carte de travail – la *carteira assinada* est au fondement de la définition brésilienne du secteur formel couvert par les statistiques du Ministère du Travail et des droits ouverts aux salariés au titre du régime général de la sécurité sociale – à l'institution, dans l'ordre juridictionnel, d'une justice spécifique du travail, à la fixation maximale à 48 de la durée hebdomadaire du travail – *jornada* ramenée à 44 heures par la Constitution de 1988 – à la concession des droits à congés payés d'un mois par an, à la réglementation du travail des femmes et des mineurs de 14 ans. Dans le même sens a été très tôt défini un régime d'assurance-chômage – FGTS : *Fundo de Garantia por Tempo de Serviço* – bénéficiant aux salariés licenciés et qui constitue, encore de nos jours, une exception en Amérique latine.

Cependant, outre les déséquilibres financiers déjà signalés, cette même longue période a rencontré d'importantes limites et a produit des résultats qui non seulement n'ont pas réduit maints travers de développement mais ont même accumulé certains passifs que la décennie 80, de stagnation et d'inflation, a totalement laissé intacts quand elle ne les a pas aggravés. Au plan monétaire – et avec les conséquences sociales qui lui sont associées – les nombreux mécanismes d'indexation mis au point ont alimenté, à leur tour, la spirale inflationniste ⁽⁶⁾ et réduit chaque fois davantage l'horizon temporel des décisions publiques et privées, l'Etat, les agents économiques, producteurs et consommateurs agissant peu à peu dans un contexte de très court terme, et pour tout dire, au jour le jour. Les politiques de substitution des importations ont aussi très sensiblement réduit la compétitivité externe des produits nationaux, isolés de la concurrence internationale et de ses stimulations technologiques (cf. OCDE 2001). A l'articulation de l'économie et du social l'indiscutable industrialisation du pays et les taux de croissance parfois impressionnants atteints sur des phases relativement longues ⁽⁷⁾ n'ont en rien entamé les profondes inégalités qui ont toujours caractérisé le Brésil. Ces importantes inégalités de revenus et de richesses – dont l'indice de Gini, autour de 0,60 montre que le Brésil est un des champions mondiaux – qui s'accompagne d'un phénomène de pauvreté de masse et qui se vérifie tant dans les agglomérations urbaines qu'en milieu rural ⁽⁸⁾, se doublent de criants contrastes inter-régionaux. Ni ces inégalités sociales, ni ces disparités spatiales n'ont véritablement été réduites par les programmes économiques successifs et les phases positives d'expansion. Les mécanismes de rééquilibrages régionaux ont eu des effets très limités et les politiques mises en œuvre et les plans de développement

⁵ Les 19 années de gouvernement de Getulio Vargas, entrecoupées d'un « exil intérieur » intervenu entre 1945 et 1951, peuvent être divisées en quelques grandes périodes marquées par différentes inspirations : révolutionnaire dès 1930, puis fasciste, enfin constitutionnelle. Mais toujours nettement autoritaires. L'idéologie corporatiste associée à ce mode de gouvernement est à l'origine de l'organisation, encore en vigueur, du monde syndical brésilien : impôt syndical pesant sur tout travailleur, syndiqué ou non, unicité syndicale selon les catégories d'entreprises et d'activité, etc. Les organismes représentatifs du patronat sont conçus sur le même mode, les fédérations ayant la double caractéristique d'être des entités privées financées par des taxes qu'on dirait parafiscales, obligatoires et remplissant des missions d'ordre public – apprentissage, formation, santé des travailleurs, etc.

⁶ Qui ne date pas de la seule décennie 80, dite de haute inflation, l'inflation annuelle moyenne durant la période 1945-1980 ayant été de 36%. Cf. OCDE 2001.

⁷ Selon les données de l'IBGE, par exemple, le taux de croissance moyen annuel entre les années 1970 et 1980 a été de 8,76%.

⁸ Pour donner une idée de cette extrême concentration des richesses qui caractérise une situation que le terme d'« inégalité » ne rend que partiellement : en milieu rural si seules 1% des *fazendas* – propriétés agricoles – ont une superficie supérieure à 1.000 hectares elles représentent cependant 45% de l'ensemble des terres agricoles du pays (source : *Censo agropecuário*, cf. OCDE 2001, p. 184). Par ailleurs à la fin de la décennie 90 les données de l'IBGE permettaient de constater que la frange des 10% plus riches de la population accaparait près de la moitié du revenu national cependant que la moitié plus pauvre de cette population ne recevait que 10% de ce revenu national.

exécutés ont eu au contraire pour effet de concentrer encore davantage les activités et les revenus.

1.2. La déshérence développementiste de la dernière période « néolibérale »

Il est ici nécessaire de formuler deux remarques sous forme de précautions préalables. La première consiste à indiquer que l'ex-président Fernando Henrique Cardoso, ancien sociologue réputé pour ses travaux sur les situations de dépendance, en charge de la magistrature suprême lors de deux mandats (1994/1998/2002) renie le terme de néolibéralisme pour qualifier la politique économique et financière qu'il a mise en œuvre, caractérisée par un changement de monnaie (*Plan Real*) et l'adoption de mesures de déréglementation des activités, d'ouverture commerciale internationale, de privatisation. Assainissement financier, austérité, équilibre des comptes, etc. font partie, dans son esprit de toute politique de saine gestion. Et non sans ironie il fait remarquer que cette qualification « néolibérale » devrait alors être appliquée aux mesures du gouvernement Lula dont l'essentiel, il est vrai, a consisté à reconduire les politiques de son prédécesseur, parfois en accentuant leur caractère contraignant et leur sens respectueux des « forces des marchés ». Le qualificatif sera cependant maintenu ici, par commodité, sans pour autant nécessairement le réserver aux seules orientations décidées avant l'arrivée du président Lula.

La seconde observation revient à souligner que, non sans une certaine logique, il pourrait être rétorqué que les politiques contemporaines d'inspiration libérale n'ont pas pour préoccupation ou visée première le « développement » mais l'assainissement financier et la croissance par une plus grande insertion dans les échanges internationaux que, dans ces conditions, le « développement » ne peut être qu'une conséquence, souhaitée et souhaitable, d'une expansion obtenue sur de telles bases et dont les fruits peuvent dès lors être répartis. En d'autres termes la croissance, favorisée par les politiques nouvelles, ne serait qu'un prérequis à un « développement », ne ferait qu'assurer ses conditions préalables. Cette manière de penser, certes très simplifiée ici, peut faire et fait l'objet d'appréciations critiques. On soulèvera seulement un élément implicite, trop souvent négligé dans les débats et qu'Amartya Sen a récemment rappelé à nos attentions à propos de la mondialisation : de telles politiques économiques ne déterminent pas la façon dont leurs résultats plus ou moins bénéfiques sont répartis au sein des nations, et qui se trouvent être bien davantage définis par les structures sociales, les institutions internes et les modes de gouvernement propres aux pays en question. En d'autres termes, s'il est vrai que ces politiques font socialement sens dans la mesure où elles s'appuient préférentiellement sur certains secteurs d'activité et favorisent telles classes ou catégories de la société, elles ne sauraient exonérer les autorités politiques des responsabilités qui sont les leurs en terme de distribution des revenus et de la richesse et, ce faisant, d'amélioration des conditions du développement.

La politique économique menée pendant les huit années de la présidence Cardoso s'organisent et trouvent leur sens autour de l'acte initial⁹ que constitue le changement de monnaie appelé « *Plan Real* ». Ce plan *Real* a spectaculairement vaincu l'inflation mais n'a pas, huit années après son lancement, réduit les profondes inégalités qui caractérisent la société brésilienne. Le volet assainissement et stabilisation monétaire a été réussi et ce n'est pas peu quand on sait que son lancement, le 1er juillet 1994, venait après l'échec de 6 plans précédents. Le changement le plus symbolique opéré par le plan est de déterminer la parité fixe de la nouvelle monnaie, le *Real* (*Reais* au pluriel) avec 1 dollar des Etats-Unis. Ce plan,

⁹ En réalité c'est peu avant son élection, fin 1994, à la présidence que F. H. Cardoso, alors ministre des Finances sous le président Itamar Franco lance le « plan *Real* ».

associé à une politique d'intérêts élevés, de privatisations et de contrôle des dépenses publiques a très rapidement mis fin à la spirale de la super-inflation qui s'auto-alimentait avec le jeu de corrections monétaires permanentes. On parle au Brésil de génération *desindexada*. Jusqu'en 1997 la victoire sur l'inflation a eu pour conséquence positive d'améliorer la distribution des revenus, d'augmenter le pouvoir d'achat des travailleurs et de diminuer la proportion des pauvres dans la population. Mais une dizaine d'années après l'adoption du plan *Real* ces premiers et réels bénéfices se sont dissipés notamment en raison des turbulences financières survenues à partir de 1997/98 et, de façon plus structurelle, parce que les effets dépressifs des mesures d'austérité sur l'activité, que reflète l'évolution du PIB, ont été tels qu'il n'y a pas eu ou très peu d'avancées sociales : la proportion de pauvres, après avoir chuté, a stagné, les infrastructures ont été négligées par les budgets publics, le chômage a augmenté (perte de 2,6 millions de postes de travail entre 1995 et 2002) et le revenu *per capita* a baissé. Selon l'IBGE, la répartition fonctionnelle du revenu, entre 1994 et 2002, a été bénéfique au capital (passant de 39% à 43,2%), au gouvernement (passant de 23,4% à 25,4%) et défavorable au travail (dont le niveau a chuté de 37,7% du PIB à 31,4% du PIB). Les inégalités se sont au mieux maintenues : l'indice de Gini, qui était de 0,60 peu avant le lancement du plan *Real* a effectivement baissé jusqu'à 0,56 entre 1994 et 1999 mais a tendu à augmenter de nouveau par la suite, passant à 0,563 alors que la dette publique est passée de 30% du PIB à 56,5% sur la même période. Pour résumer la situation on peut dire que la stabilisation, réussie, a été articulée à des décisions et programmes qui ont fortement limité les possibilités de croissance quand elles ne l'ont pas écartée : l'expansion a été en moyenne de 2% entre 1995 et 2003, variant entre près de 4% et -0,2% au grés des difficultés et crises annuelles et n'a pas amorcé une réduction de la pauvreté et des inégalités.

Au plan monétaire : la fixation de la parité a fait que les importations ont été moins chères, obligeant les producteurs nationaux à contenir leur prix ce qui, dans le même temps, a permis une modernisation du parc d'équipements industriels¹⁰). Un effet négatif de la faible valeur du dollar a été d'accroître considérablement les importations, de faciliter les voyages à l'étranger et ainsi, de creuser le déficit des comptes extérieurs, ce qui a accru la dépendance envers les capitaux étrangers. Ce risque a longtemps été sous-estimé vu l'abondance des capitaux dans le monde et en raison du programme de privatisations et de libéralisation des activités qui devaient attirer mécaniquement et durablement les investissements extérieurs. Les crises financières du Mexique (1994) puis des pays asiatiques (1997) et enfin de la Russie (1998) ont montré la grande vulnérabilité externe du pays lorsque, à son tour, les opérateurs financiers ont commencé à s'en détourner, redoutant une situation de défaut de paiement. La simple menace du gouverneur de l'Etat de Minas Gerais de ne pas honorer la dette vis à vis de l'Union a révélé les fragilités du système de stabilisation mis en place en affolant les investisseurs et les marchés et la parité avec le dollar (*ancôra cambial*) a du être abandonnée le 15 janvier 1999. La Banque centrale du Brésil fut obligée de relever fortement les taux d'intérêt pour continuer à attirer les capitaux étrangers et la dette publique a alors explosé. Cependant, avant que cette crise n'éclate, le succès indiscutable contre l'inflation – passée de 1% à 3% par jour à quelques petits % par an – a directement expliqué la victoire, dès le premier tour des présidentielles en 1998, de F. H. Cardoso candidat à un second mandat face à Lula. Le « modèle macroéconomique » qui a résulté de cette crise et de la dévalorisation du *Real* a dès lors reposé sur trois piliers : la fixation de taux d'intérêts élevés, la détermination d'un important excédent budgétaire primaire et un change flottant accompagnant la libre circulation des capitaux.

¹⁰ Ce processus de modernisation des équipements est bien décrit à propos du secteur textile-confection par Lins 2004.

La décision, en 1999, de laisser les marchés fixer la cotation du *Real* a eu pour conséquence d'inverser le flux du commerce extérieur : la valeur des importations, qui avait dépassé les exportations lors des années 1995 à 2000, accentuant davantage le solde négatif de la balance des paiements, a été par la suite inférieure à celle des exportations et c'est dans ce domaine que le Brésil, depuis un peu plus de 3 ans, rencontre de spectaculaires résultats même si l'on doit être prudent en ce domaine comme on le verra plus loin.

Avant de proposer un examen plus critique des politiques conduites entre 1994 et 2002 sous le rapport des questions de développement, ne sous-estimons pas les points positifs des deux présidences Cardoso. Les programmes alors conçus et mis en œuvre n'ont pas eu que des effets négatifs, sauf à verser dans une critique simplificatrice et manichéenne. Aussi est-il nécessaire de passer rapidement en revue quelques résultats tout à fait « honorables » des mesures prises au cours des dernières années et que, ni les luttes politiques, ni le succès électoral récent de Lula ne sauraient masquer ou réduire. Et qui, au surplus, n'aideraient pas à réfléchir sur la situation et les tendances actuelles en relation à la question du développement. Globalement plusieurs indicateurs sociaux se sont améliorés au cours de la période, dans le domaine de l'éducation et de la santé notamment, et ces progrès ont été dûment enregistrés par les organismes non brésiliens. Le principal succès, répétons-le, a été de vaincre l'effroyable cycle inflationniste, la hausse des prix finissant par atteindre annuellement quatre chiffres. Les déshérités, non protégés par les mécanismes d'indexation, ont été reconnaissants aux concepteurs et responsables du plan *Real* de la rupture obtenue avec ce fléau qui non seulement appauvriait les plus démunis mais avait fini par structurer une culture totalement incompatible avec certains pré-requis des postures développementistes à savoir l'impossibilité et, finalement, l'inconcevabilité de toute prévision. Cette disposition d'esprit n'a d'ailleurs pas totalement disparu de la scène publique et les discontinuités, notamment budgétaires, sont encore une marque caractéristique de la gestion des finances publiques brésiliennes, aux trois niveaux, fédéral, *estadual* et municipal, de l'Union (sur ces discontinuités cf. Fauré 2004 sous presse). Le basculement en janvier 1999, il est vrai cette fois sous la pression des événements, du régime de change fixe à un régime de change flottant peut aussi être considéré comme un succès dans une double mesure : tout d'abord il n'a pas généré une nouvelle spirale inflationniste, ce que beaucoup redoutaient, et, ouvrant sur une forte dévalorisation du *Real* (1 real valant désormais, bon an mal an 0,3 dollar) mais stabilisée, a permis la renaissance des exportations brésiliennes jusque-là muselées et, ce faisant, une spectaculaire et continue progression du solde commercial et une réduction très nette du déficit de la balance des paiements. En poussant plus loin l'audace il est possible de dire que la période de survalorisation du *Real* ayant facilité une hausse de productivité de maints secteurs productifs et une amélioration de compétitivité de beaucoup de produits brésiliens, les actuels succès observés sur le marché international sont, pour partie, la conséquence de cette période et ne sauraient être analysés indépendamment du régime de change mis en place au début de 1999.

Dans ce même domaine on n'oubliera pas non plus les réels progrès obtenus, non sans difficultés, par la *Lei de responsabilidade Fiscal* (Loi de responsabilité financière) qui contraint les gestions de tous les budgets publics. Cette LRF entrée en vigueur en mai 2000 impose, entre autres choses, aux trois niveaux des exécutifs – gouvernement fédéral, gouverneurs des Etats (*governadores*) et maires (*prefeitos*) – une programmation des dépenses sous forme de « lois » de finances annuelles et de plans pluriannuels d'investissement qui doivent être impérativement présentés et discutés par les législatifs correspondants (*Congresso nacional*, *Assembleias legislativas* et *Câmaras municipais*), les opérations de travaux publics et les programmes sociaux ne pouvant être lancés hors de ces cadres. Des limites supérieures ont également été mises en place dans les dépenses de personnels,

habituelles sources, au Brésil, de gaspillages et surtout de distributions de faveurs dans un contexte néo-patrimonialiste très prégnant. Cette LRF elle-même est venue couronner une drastique réorganisation des finances publiques décidée dès 1994 portant, notamment, sur l'identification et la consolidation des dettes des trois niveaux de pouvoirs publics, fruit de négociations longues et délicates avec les groupes politiques régionaux et locaux, mais opération indispensable dans la mesure où ces budgets publics, fort obscurs, alimentaient la dette publique et l'inflation. Le gouvernement actuel récolte les bienfaits de cette politique : l'ensemble du secteur public – Union, Etats, municipios et entreprises d'Etat – participe à la réalisation d'excédents budgétaires primaires et selon les informations du Ministère public – organe indépendant des trois pouvoirs – 20 des 27 Etats de la Fédération et environ 4.500 des 5.561 communes du Brésil respectent, peu ou prou les prescriptions de la LRF. L'assainissement financier a aussi concerné les banques des Etats, certaines étant dissoutes quand d'autres ont été privatisées. On peut naturellement discuter cette dernière voie choisie pour apurer les situations parfois catastrophiques des établissements financiers publics, les vocations en principe développementistes de ces banques ayant été dès lors abandonnées ou négligées – encore que beaucoup d'entre elles s'étaient détournées de ces fonctions – mais il est indéniable que la clarification des comptes et la stabilisation financières ont procédé de ces décisions.

En contrepartie de ces aspects positifs, les effets « pervers » du modèle macroéconomique retenu n'ont pas manqué, celui-ci fonctionnant un peu comme un piège. En dépit des efforts fiscaux réalisés par le secteur public – accroissement régulier des prélèvements, augmentation régulière des recettes du Trésor (*arrecadação*), apurement des comptes et mobilisation des ressources pour payer les engagements internes et extérieurs – en dépit même d'un relèvement volontaire de l'excédent budgétaire primaire passé de 3,75% à 4,25% du PIB entre les présidences Cardoso et Lula, la dette publique croît régulièrement en relation au PIB, mécanique engendrée par l'élévation des taux d'intérêts visant à « calmer les marchés » et qui alourdit les engagements de l'Etat en mobilisant une part toujours croissante de ses recettes pour le service de la dette. Selon les données de la Banque centrale la dette du secteur public s'établissait à 30,01% du PIB en décembre 1994, soit au début du plan *Real* du président Cardoso, à 41,71% à la fin du premier mandat de celui-ci en 1998 ; elle s'élevait à 55,5% fin 2002 au moment de la prise de fonction du président Lula – et a atteint 58,7% en 2003. Le service de la dette publique absorbe un peu plus de 10% du PIB, ce qui montre les énormes besoins de financement de l'Etat en dépit des efforts, non moins considérables, consentis à travers l'important excédent budgétaire primaire du secteur public.

Le mécanisme « pervers » de la dette publique mérite d'être explicité, ne serait-ce que sous une forme simplifiée. La dette est indexée en partie sur le cours du dollar et s'élève donc automatiquement, même en dépit des remboursements réguliers, par les seuls mouvements de change eux-mêmes très sensibles aux moindres informations, rumeurs et indicateurs sur la situation économique et la capacité de l'Etat à honorer ses engagements, ce qui tend à produire un cercle vicieux ou, en tout cas, à éloigner chaque fois les perspectives de réduction du ratio dette/PIB ; la dette publique est financée par des titres émis dans le public – notamment les *Letras Financeiras do Tesouro* – dont la valeur varie en fonction du taux d'intérêt dit de base – la *taxa Selic* – défini par le Comité de politique monétaire (COPOM) sous l'égide de la Banque centrale et dont la hausse est immédiatement déclenchée à la moindre alerte sur la reprise de l'inflation afin de contenir celle-ci et de continuer à attirer placements et investissements par une rémunération avantageuse – de l'ordre de 3 fois le niveau de la hausse des prix. Par ailleurs l'indexation des prix administrés - tarifs dits publics, électricité, gaz, pétrole, téléphone, etc. et grands contrats de concession encadrés par les

agences régulatrices : autoroutes, etc. – dont l'expérience montre très clairement qu'elle est la source principale de l'inflation, en moyenne deux fois plus importante que les prix du marchés mesurés par l'indice des prix aux consommateurs (IPCA) est un facteur permanent pesant sur le relèvement des taux d'intérêt. Un autre aspect important du profil de la dette publique est d'être à court terme. Qu'on ajoute à cela les menaces des capitaux extérieurs prompts à se replier à la moindre alerte et participant, du même coup, à l'accroissement du risque-pays, l'obligation du gouvernement de faire face à des corrections monétaires des pensions, héritages des changements de monnaie opérés dans les années 80 et 90, les inquiétudes nées des déficits structurels des systèmes de retraite : les conditions d'un accroissement ou, au mieux d'une stagnation de la dette ne manquent pas et tendent à reproduire le cercle malheureux d'une vulnérabilité financière, interne et extérieure qui fragilise l'action des pouvoirs publics, limite l'expansion et hypothèque les programmes de développement.

Les difficultés, les limites et les obstacles provoqués par le modèle macroéconomique poursuivi ou associés à lui ne sont pas négligeables en terme de développement. Quelques points très sélectifs seront cités ci-dessous.

L'adoption d'une politique monétaire basée sur des taux d'intérêt très élevés, qui ont figuré et figurent encore, en termes réels, parmi les plus élevés du monde a fait que l'économie s'est financiarisée et a découragé les investissements productifs. La rentabilité des établissements financiers privés est de l'ordre de 3 fois celle des entreprises industrielles. Il est plus avantageux et beaucoup moins risqué pour les banques privées d'acquérir et gérer des portefeuilles de titres de la dette publique que de financer des projets d'entreprises. C'est toute une économie financière qui s'est alors développée au détriment du secteur productif. Une étude réalisée par l'IBPT (Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – Institut brésilien de planification fiscale) a montré ainsi que des placements financiers dans des fonds d'investissement et dans des portefeuilles gérés par les banques ont un rendement quatre fois supérieur à des placements opérés directement dans les secteur productifs (cf. *Folha de São Paulo*, 11 de julho de 2004, pagina B1, *Folha Dinheiro*) ⁽¹¹⁾.

Les prélèvements obligatoires (*carga tributária*, qui inclut les charges sociales) sont très élevés au Brésil et en progression constante depuis plusieurs années aux fins d'honorer la dette et de faire face à certains déficits structurels tels les systèmes de retraite. Selon les indications de la *Receita Federal* ces prélèvements atteignaient 35,97% du PIB mi-2003 et 36,55% mi-2004. Leur progression a été visible depuis 1994, c'est à dire depuis de l'adoption de mesures drastiques d'assainissement et surtout depuis 1998 : cette même année ils s'élevaient à 29,74% du PIB, 31,77% en 1999, 32,55% en 2000, 33,98% en 2001, 35,52% en 2002 et 35,68% en 2003. On peut comparer ces chiffres avec ceux d'autres pays émergents : les prélèvements obligatoires sont de l'ordre de 20% environ au Mexique et en Argentine. Ce relèvement au Brésil était sans doute inévitable pour financer la dette et, plus largement, pour assainir les comptes du secteur public, ceux-ci étant par exemplaire déficitaires de 1,7% du

¹¹ Bien que le pays ne fasse pas l'objet d'une analyse par l'auteur, relevons que les mesures arrêtées par les autorités brésiliennes avec le FMI tombent sous le coup des critiques que Stiglitz assène à l'institution multilatérale (Stiglitz 2002). Les mesures de redressement ont favorisé la communauté financière internationale et rassuré les créanciers en oubliant les travailleurs et les entreprises, notamment les innombrables PME. A la crise se sont ajoutés les effets proprement récessifs des mesures d'austérité en évacuant toute chance de relancer l'activité et de permettre, par des politiques expansionnistes, de surmonter les difficultés et de trouver une autre voie pour honorer les engagements financiers. Rien n'a été entrepris pour tenter de réduire la volatilité des mouvements de capitaux et donc pour limiter la vulnérabilité externe du pays. Enfin les effets de contraction de l'activité sur les pays voisins ont été ignorés.

PIB en 1995 et présentant actuellement un excédent. Mais, du même coup, ce haut niveau des prélèvements réduit considérablement les marges de manœuvre gouvernementales. Par ailleurs les services et les infrastructures sensés être la contrepartie de ces recettes ne sont pas à la hauteur ce qui fait dire à de nombreux Brésiliens qu'ils subissent un taux de pression digne du premier monde et reçoivent en retour des prestations et des équipements dignes du tiers monde. On notera que les prélèvements ont augmenté en 2003 en dépit des promesses du nouveau gouvernement de ne pas accroître la pression fiscale.

Pour renflouer des comptes déficitaires et surtout pour financer la dette d'importantes coupes budgétaires ont été opérées dans les programmes sociaux et dans les financements d'infrastructures – par ex. 83% des investissements publics prévus en 2003 ont été annulés. L'IPEA (Instituto de Pesquisa em Economia Aplicada, source FSP 27/06/04) a calculé que si les dépenses sociales du gouvernement fédéral ont augmenté de 105% entre 1995 et 2001, les dépenses liées au service de la dette (intérêts et charges) ont augmenté de 213% dans le budget. La situation financière fragile de la fédération provoque un effet supplémentaire : les ressources étant prioritairement mobilisées pour être affectées au service de la dette, les transferts de l'Union – *transferências e repasses* – aux Etats et aux Municípios, via le FPM par exemple, tendent à être très irréguliers et tardifs, menaçant maints programmes en cours (cf. Fauré 2004, sous presse).

Conséquence à la fois de l'économie financière provoquée par une politique de hauts taux d'intérêt et des besoins de financement de l'Etat, le taux d'investissement s'est situé en moyenne, ces dernières années, autour de 17 à 18% du PIB, ce qui est faible. Les spécialistes brésiliens et étrangers avancent généralement des chiffres situés entre 25% à 28% comme indispensables pour assurer au pays une croissance solide et durable.

La vulnérabilité externe, si elle a été réduite ces derniers temps par l'importante progression des exportations, n'est pas pour autant durablement amenuisée ou écartée, par le fait notamment d'une sensible décline des investissements directs étrangers que l'épuisement du processus de privatisation d'entreprises publiques a détournés du pays.

Si le Brésil est un pays dont la bureaucratie est particulièrement lourde – comme le confirme le dernier Rapport de la Banque mondiale *Doing Business 2005* – se classant parmi les tout derniers sur les 145 passés en revue par l'agence multilatérale, la réduction drastique des financements de l'appareil administratif fédéral et de ses personnels actifs – passés à 456.000 en 2002 pour un pays de 170 millions d'habitants (¹²) – a entamé la capacité d'action de l'Etat central, pourtant cruciale dans la mise en œuvre des grands programmes de développement.

En ce qui concerne l'emploi et les revenus la période du Plan *Real* et des mesures « néolibérales » s'est caractérisée par une perte de pouvoir d'achat des travailleurs, poursuivie au cours de la première année du gouvernement Lula, liée tant à l'accroissement notable du chômage qu'à la contraction des rémunérations. Dans le même temps les activités informelles se sont considérablement étendues. Certes le dernier Rapport de la Banque interaméricaine de Développement (BID) a montré que ce phénomène a affecté tous les pays de la zone mais au Brésil il concerne désormais environ 55% de la population occupée. L'« explosion » de l'informalité a, à son tour, contribué à réduire l'assiette des prélèvements fiscaux et à augmenter les déficits des régimes de sécurité sociale et de retraites.

¹² Source : BNDES. Une partie des fonctions étatiques a été externalisée – processus dit de *terceirização* – au bénéfice d'entreprises privées et d'ONG dont les connivences avec les décideurs de la sphère publique sont fréquemment avérées, quels que soient les gouvernements en place.

2. Les grands programmes gouvernementaux actuels et les défis du développement : évaluation et compréhension

Lorsqu'il parvient enfin à la présidence lors des élections de fin 2002, après trois échecs successifs, Luiz Inácio Lula da Silva, son gouvernement, sa base partisane, ses alliés au Congrès ont devant eux à surmonter, en terme d'objectifs de développement, les passifs historiquement accumulés par la société brésilienne (pauvreté, inégalités, disparités régionales, carences éducatives et sanitaires, etc.) mais aussi les effets propres des politiques macroéconomiques qui, si dans leur dernière version elles ont assuré une évidente stabilisation monétaire et financière, ont aussi anémié le secteur productif, réduit fortement le taux de croissance, fait baisser les revenus et augmenter le chômage. Les déficits, les dettes, la fragilité extérieure du pays en mobilisant les ressources disponibles, amenuisent les moyens d'action de l'Etat et rendent d'autant plus difficiles les politiques de redistribution. L'absence de reprise économique, de son côté, ôtait toute opportunité d'accroître les ressources pour les mettre au service de programmes gouvernementaux ⁽¹³⁾. L'action gouvernementale sera précisément l'objet des évaluations suivantes en rapport avec la question du développement sous ses deux aspects, celle d'abord qui se réfère à la conduite de la politique macroéconomique, celle ensuite qui porte sur des programmes précis, sectoriels ou « thématiques ».

2.1. La conduite de la politique macroéconomique

Peu avant et peu après sa prise de fonction – les élections présidentielles, quadriennales, sont organisées en octobre et le *posse presidencial* ou investiture a lieu début janvier de l'année suivante – le président Lula a pris une série de mesures visant à garantir la reconduction de la politique de son prédécesseur – poussé en cela par l'important repli des capitaux étrangers amorcé au cours du second semestre 2002 et expliqué par les inquiétudes nées de la victoire, chaque jour plus probable, du candidat opposé au dauphin désigné de F. H. Cardoso et par les incertitudes nées du programme économique qui serait dès lors mis en œuvre. Au plan macroéconomique ont aussitôt été confirmés et même accentués les instruments auxquels a eu recours le précédent gouvernement. Dès la prise de fonction des nouvelles autorités, début 2003, les taux d'intérêt ont été relevés dans un court délai, de 16% à 26% aux fins de contenir l'inflation autour de 5,5% par an ; le nouveau gouvernement s'est aussi engagé à réaliser un excédent budgétaire primaire de 4,25%, soit 0,5 point de plus que son prédécesseur – et sans qu'apparemment le FMI fasse pression en ce sens ; enfin le change flottant a été maintenu, avec la confirmation du libre mouvement de capitaux dans le but de « boucler » les comptes externes. Les premières grandes nominations qui importent au plan économique et monétaire ont été en harmonie, dont la plus emblématique a consisté à placer à la tête de la Banque centrale l'ancien président mondial du groupe Citybank, candidat aux élections législatives de 2002 sous la bannière du PSDB, parti de l'ancien président Cardoso. Les directions de la Banque centrale et les postes les plus élevés du ministère des Finances (*Ministério da Fazenda*) ont été attribuées à des personnalités essentiellement préoccupées de stabilité monétaire et financière.

Ces décisions programmatiques et personnelles, parmi de nombreuses autres de même inspiration, ont eu pour double effet de décevoir d'importantes fractions de militants et d'électeurs qui avaient apporté leur soutien à Lula – au point de provoquer des disputes

¹³ Le taux de croissance annuel du PIB a été de 4,4%, 1,3 en 2001, 1,9% en 2002, -0,2% en 2003.

internes au Parti des Travailleurs et quelques exclusions de députés et sénateurs de cette formation et d'engendrer un début de réelle morosité dans la population acquise au nouveau président – et, dans le même temps, de « rassurer » les marchés, permettant par la suite une baisse progressive des taux d'intérêt, ramenés autour de 16% l'an.

L'économie donne des signaux de reprise, apparemment au-delà des 3,5% de croissance espérée par le gouvernement. Les derniers indicateurs disponibles de la Confédération nationale de l'Industrie (CNI, Confederação Nacional da Indústria, 4 août 2004) révèlent une amélioration des ventes du secteur de près de 17% au cours du premier semestre 2004 en comparaison à la même période de 2003 ainsi qu'une augmentation, en termes réels et pour la même période, de la masse salariale de près de 9%. Il s'agirait alors des meilleurs chiffres obtenus depuis 1995, soit depuis l'adoption du plan Real (O G 5/08/04). Représentant la récupération de l'économie le taux de chômage – mesuré à travers la *Pesquisa Mensal de Emprego* par l'IBGE, Institut national de statistique dans les 6 principales métropoles du pays – après être monté jusqu'à 13,1% a amorcé une nette décrue à compter d'avril 2004 et se situait, en juin de la même année, à 11,7% soit le niveau atteint en juin 2002. Mais dans la même période la progression des personnes sous-occupées – définies comme celles qui travaillent moins que la durée légale hebdomadaire et qui souhaiteraient et sont disponibles pour travailler plus – a crû dans les mêmes grandeurs. Par ailleurs des enquêtes plus fines montrent ce sont des postes de travail à moindre rémunération qui ont été, pour l'heure, créés faisant apparaître, en de nombreux cas, une substitution de travailleurs plus anciens et mieux payés par de « nouveaux » travailleurs (FSP 20/06/04).

Le redressement de l'économie brésilienne, observé depuis le printemps européen et mesurable à partir de multiples indicateurs, est donc indiscutable. Toute la question est de savoir si la croissance atteindra un niveau suffisamment élevé et reposera sur des bases suffisamment solides pour absorber partie des passifs accumulés et demeurer durable (*sustentavel*) pour répondre aux défis de développement. Les taux actuellement avancés par diverses institutions officielles donnent à penser que l'expansion dépassera les 5% en 2004. Par ailleurs au seul moteur initial de la reprise que constituaient les exportations se sont par la suite ajoutés l'accroissement de la consommation intérieure, stimulée par la relance de l'emploi et l'amélioration des revenus et un retour à l'investissement des entreprises dont les dirigeants paraissent désormais plus confiants dans l'avenir et qui paraît confirmé par les décaissements des établissements financiers et les demandes de crédits auprès des grands organismes publics (BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal).

Tout en maintenant comme priorité une politique visant la stabilisation du cadre monétaire et financier des efforts ont été réalisés par les autorités. Une moindre, mais toujours importante, vulnérabilité externe est recherchée notamment par des opérations d'emprunt sur le marché international facilitant la substitution de titres à court terme de la dette publique par des engagements à plus long terme. Le dernier lancement effectué en Euros, début septembre 2004, peut être considéré comme un succès dans ce type d'initiative. De son côté le desserrement du crédit interne a été obtenu, entre autres mesures, par l'aménagement de certaines règles prudentielles des établissements financiers et principalement la réduction du niveau des réserves obligatoires (*compulsórios*) et la mise en place par les principaux établissements publics de lignes de crédits en faveur des micros entreprises et PME – dont il faut indiquer qu'elles constituent 97% du tissu entrepreneurial brésilien – et de certains secteurs vitaux pour les exportations et/ou gros employeurs de main d'œuvre – services et construction notamment. Parmi les mesures récemment adoptées par les autorités signalons

l'adoption, le 6 août 2004 (O G 7/08/04 e GM 9/08/04), d'un « paquet » de mesures fiscales visant le soutien et l'amplification de la croissance survenue au cours du premier semestre 2004. Parmi ces mesures : un allègement des taux de l'impôt sur le revenu affectant les placements en fonction de leur durée (*alíquotas de Imposta de Renda para aplicações*) pour stimuler les investissements, une extension d'exemptions fiscales pesant sur les titres de crédits immobiliers (*Letras Hipotecárias, Letras de Crédito Imobiliário e Certificados de Recebíveis Imobiliários*) des personnes physiques aux fins de relancer le secteur de la construction, une réduction du taux de l'impôt sur les produits industriels (*Imposto sobre Produtos Industrializados*) portant sur les biens d'équipement (*bens de capital*), un allongement, de 15 jours à 1 mois, du délai de collecte de ce même impôt, ainsi qu'une exemption d'un an des machines et équipements, sans équivalent dans le pays, permettant la modernisation des infrastructures portuaires.

Quels sens peut-on donner à cette revitalisation de l'économie brésilienne ? On se doute bien qu'à ce propos les débats ne manquent pas dans le pays, qui empruntent autant à un arsenal objectif et technique de considérations qu'à des prises de positions plus politiques et partisans. Remarquons tout d'abord que si le taux de croissance qui doit être effectivement atteint en 2004 paraît élevé, il fait suite à une année 2003 où la production a été nulle voire légèrement négative et s'inscrit dans une trajectoire récente passablement déprimée. Le sursaut n'en paraît donc que plus remarquable. Une autre intéressante question – mais dont l'objet dépasse de beaucoup le contexte et les intentions de ce modeste document – est de savoir si le redressement observé en 2004 est imputable à la continuité, entre les présidence Cardoso et Lula, des politiques fixant le cadre macroéconomique ou à des changements opérés dans ce même cadre. Différentes réponses nous paraissent possibles, depuis celles qui mettent en avant la reconduction plus ou moins à l'identique des objectifs et des décisions du gouvernement précédent – longtemps et véhémentement critiquées par le Parti des Travailleurs ces dix dernières années – à celles qui rappellent les mesures, certes modestes mais qui, assurées sur la confiance recouvrée des opérateurs économiques et financiers, favorisent le secteur productif, les exportations et la distribution du revenu par ex. à travers les programmes sociaux de transferts du gouvernement fédéral. Les analystes davantage portés sur la critique soulignent que les succès actuels, notamment en matière d'exportations, correspondent à la poursuite d'une tendance amorcée ces dernières années et qui ne fait que s'accroître¹⁴. Dans le cercle académique des économistes nombreuses sont les voix qui dénoncent ou regrettent les reniements que constituerait la politique économique et monétaire adoptée depuis janvier 2003. Plus nombreux sont ceux qui voient là une forte continuité avec le cap et le modèle poursuivis par les gouvernements du président Cardoso. Mais cette appréciation est portée par deux sous-ensembles opposés, d'un côté les partisans d'une politique macroéconomique « orthodoxe » qui ne manquent pas de saluer le ralliement tardif du président Lula et de la direction du PT à un modèle longtemps décrié par ceux-ci lorsqu'ils étaient dans l'opposition, d'un autre côté ceux qui, bien que conscients par ailleurs des difficultés actuelles, internes et extérieures, de mise en œuvre d'un programme de changements structurels et de relance des activités, déplorent le manque d'audace des nouveaux gouvernants alors que des marges de manœuvre et des initiatives permettraient de

¹⁴ En milliards de dollars US les exportations se sont élevées à 55,1 en 2000, 58,2 en 2001, 60,4 en 2002, 73,1 en 2003 et atteignent déjà, de janvier à août 2004, 61,3. Mesuré en milliards de dollars et pour les mêmes années le solde de la balance commerciale est passé de -0,7 à 2,7, 13,1, 24,8 et était, fin août 2004 à 21,9. Les tendances favorables du commerce extérieur sont donc amorcées dès les dernières années de la présidence Cardoso, et coïncident avec la dévalorisation du *Real*. La poursuite d'une politique d'austérité et de coût élevé du crédit a contenu les importations.

donner un nouveau cap à la politique économique (¹⁵). La décision relative à l'augmentation du salaire minimum, finalement réduit à la portion congrue par le gouvernement – le salário mínimo est passé de 240 à 260 Reais (¹⁶) ce qui représente un gain réel, hors inflation, de 1,2% – les nombreuses critiques qui se sont élevées autour de cette décision, pas seulement dans les rangs de l'opposition trop contente de montrer la vanité des promesses électorales, mais aussi dans les rangs mêmes du PT et des analystes favorables à une relance de la consommation montrent la fermeté du cap économique maintenu par le gouvernement (¹⁷). Va dans le même sens le refus de la Banque centrale et du Comité de politique monétaire de prendre la moindre mesure audacieuse en abaissant les taux d'intérêt.

Une autre interrogation, mieux en rapport avec le thème traité ici est de savoir si la nouvelle croissance économique peut être durable. Nous savons que les phénomènes de croyance ne sont jamais étrangers aux événements économiques et rendent d'autant plus délicates les réponses sur ce point. Le fait que la reprise de l'activité semble désormais reposer sur les trois piliers de la croissance – consommation intérieure, exportations, investissement – et que les autorités sont préoccupées de favoriser ce processus d'expansion par des mesures, encore modestes mais bien réelles, de soutien à la production et à la consommation peut suggérer que la vertueuse trajectoire actuelle peut être maintenue à court voire moyen terme. On ne doit pas pour autant négliger des éléments qui montrent une face plus critique de l'enchaînement des faits, qui pourraient être annonciateurs des limites au cycle d'expansion et, de ce fait, réduire les opportunités d'affronter plusieurs des grands défis de développement du pays.

Des goulots d'étranglement (*gargalos*) menacent la poursuite de la reprise économique apparue au premier semestre 2004 et pourraient sérieusement compromettre le maintien de la croissance des exportations, principalement agro-industrielles, et, déjà, ralentissent l'écoulement et de nombreux biens, pour faute d'investissements fédéraux, depuis très longtemps, dans les grandes infrastructures du pays – routes, ponts, ports, centrales hydroélectriques, etc. C'est pour éviter de tels freins et blocages que le gouvernement a lancé un plan pluriannuel (Plano Pluriannual) couvrant la période 2004-2007 projetant des investissements dans diverses régions. Il s'agit cependant de savoir si les ressources publiques disponibles, très maigres, seront à la hauteur des besoins de financement ce dont beaucoup doutent.

Au plan des exportations il est intéressant de noter que leur progression spectaculaire le doit à des produits de base de l'agriculture et de l'agroindustrie – coton, viande, sucre, alcool, jus de fruits et fruits, café, soja, maïs, cellulose, papier, bois, fer et acier – à faible contenu technologique et donc à faible valeur ajoutée nationale ce qui a pour effet de relativiser la part des exportations de biens manufacturés. La part des produits de haute technologie ne

¹⁵ Dans ce dernier cas on citera les analyses regroupées sous la direction de Paula 2003 qui, soulignant les « équivoques » des premières grandes décisions du gouvernement Lula et déniaient, non sans arguments, la prétention à une rationalité supérieure de la pensée économique libérale, rappellent, en citant les expériences étrangères – où les Etats ont joué un rôle décisif, où le contrôle des capitaux a été efficace sans réduire les investissements étrangers, où les privatisations ont été contenues, etc. – que d'autres voies sont possibles pour redresser l'économie et fonder une croissance solide et durable sans pour autant prêcher un programme d'action de rupture comme l'exigent des forces de l'extrême gauche brésilienne.

¹⁶ L'objectif initial du Président était – est ? – de parvenir à doubler la valeur, en termes réels, du salaire minimum à la fin de son mandat.

¹⁷ Le principal argument avancé par les autorités est qu'un accroissement supérieur aurait mis en péril les budgets des Etats et des municipalités qui, soulignons-le ici, intègrent les retraites correspondantes versées à leurs anciens fonctionnaires. De ce fait le président Lula a obtenu le soutien des gouverneurs et des maires, même de l'opposition, alors que les résistances étaient beaucoup plus fortes dans les rangs du PT et des partis alliés dont certains, il est vrai, sont moins en charge des exécutifs régionaux et locaux.

représente en effet que 7,5% de l'accroissement des exportations au premier semestre 2004, confirmant ainsi une tendance à une forme régressive de l'insertion internationale du pays (source : Instituto de Estudos e Desenvolvimento Industrial, IEDI, GM 13/08/04). Ces mêmes produits de base de l'agriculture sont sous la menace de modifications qualitatives de la demande mondiale – jus pasteurisés au lieu des concentrés exportés par le pays, cafés organiques et spécifiques et de haute qualité en lieu et place du café ordinaire produit par le Brésil, etc.).

Sur un autre registre, celui de la collectivité nationale, ne négligeons pas le danger d'une politique économique et d'une croissance qui reposeraient essentiellement sur les exportations. En contrepartie des indispensables devises dont a besoin le pays pour régler ses dettes extérieures une telle propension – qui a eu tendance à circonscrire les espoirs de croissance du Brésil ces dix dernières années – aurait pour effet d'appauvrir l'Etat car il s'agit de productions pratiquement non soumises à l'impôt. Il y a là un risque de tarir à terme les sources fiscales de financement de la machine publique et des équipements collectifs (¹⁸).

2.2. Les grands programmes sectoriels : quelques avancées et beaucoup de difficultés

On évoquera successivement certains des programmes portant sur les transferts sociaux et la lutte contre la faim, les actions publiques conduites dans le domaine de l'emploi, celles visant le soutien à l'économie, une dernière enfin qui se situe à la jonction des efforts d'assainissement financier et des mesures de réduction des inégalités.

Le programme Faim Zéro (*Fome Zero*) a constitué une initiative originale parmi les engagements du candidat Lula. Il est devenu, dès son élection, son programme phare, non seulement à l'intérieur des frontières brésiliennes mais aussi dans le monde, le nouveau président utilisant ses nombreux voyages internationaux pour tenter de rallier les chefs d'Etats au projet de constituer un Fonds mondial Faim Zéro. En dépit des multiples discours et sollicitations prononcés dans les grands forums de la planète, pour l'heure seuls les dirigeants de la France, du Chili et de la Suisse puis de l'Espagne après le changement de majorité politique intervenu dans ce pays ont rendu officiel leur soutien à cette initiative mondiale (¹⁹). Mais, au-delà des effets de vitrine et de l'activisme diplomatique, celui-ci à mettre au crédit du président Lula, le programme prend sens dans les réalités sociales du Brésil où de l'ordre de 50 à 60 millions de personnes sont sous-alimentées (²⁰). Ce programme dont le bilan

¹⁸ Une loi dite Kandir, adoptée dans la seconde moitié des années 90, a permis aux Etats exportateurs du Brésil de recouvrer, directement auprès de l'Union, partie des impôts prélevés à la production (ICMS) dont les exportations sont exonérées. Le basculement de l'ICMS – sorte de TVA – du lieu de production au lieu de consommation finale menace donc les Etats dynamiques et constitue, du fait de leurs craintes, une menace pour l'adoption de la réforme fiscale du pays.

¹⁹ Les sources de financement de cet éventuel fonds mondial sont à l'étude. Deux voies sont principalement explorées : la taxation des exportations d'armes et des mouvements de capitaux. La faisabilité et l'efficacité de ces propositions sont discutées. On notera que l'initiative vient d'un pays qui présente lui-même quelque contradiction étant dans le même temps caractérisé par un important contingent de personnes souffrant de faim et par des exportations de produits agricoles en forte croissance. Une formule, interne, de financement du programme brésilien, consistant par exemple à taxer très modérément ces exportations, ne semble pas avoir été envisagée et étudiée.

²⁰ Selon les indications de l'IBGE les pauvres étaient 57,1 millions en 2002. Le projet a été conçu plus d'un an avant les élections présidentielles et divulgué dès octobre 2001 par l'Instituto Cidadania (Institut citoyenneté), la coordination générale en étant assurée par le futur candidat Lula. Cette information a pour but d'attester le réel engagement personnel et l'importance majeure accordée à la réussite de cette opération par un président, ancien métallurgiste de São Paulo mais né et grandi dans le très pauvre *Nordeste* et ayant affronté lui-même, dans sa jeunesse, ce fléau. Les difficultés signalées ici ne visent donc pas, comme certaines critiques empreintes de

quantitatif et immédiat a paru globalement positif, a cependant souffert de nombreux obstacles, fait l'objet de critiques dont plusieurs apparaissent recevables et a été maintes fois modifié dans son fonctionnement. A l'origine le projet consistait à distribuer de 50 à 250 Reais par mois aux familles pauvres sous forme de bons d'alimentation. Par le jeu de nombreuses modifications intervenues en cours d'exécution la subvention de 50 Reais par mois n'est actuellement garantie qu'aux familles dont le revenu *per capita* ne dépasse pas 50 Reais mensuels soit un peu moins de 20% du salaire minimum. Après une période euphorique de lancement, mobilisant artistes, vedettes du show business, intellectuels et entreprises, il semble actuellement que le programme s'essouffle et que sa survie apparente soit moins due à sa réalité quotidienne qu'au fait qu'il est devenu une « marque », au sens commercial du terme, plaquée sur de nombreux autres programmes de transferts sociaux. Parmi les multiples entraves rencontrées par le programme ou surgies de son sein même signalons sélectivement : celles relatives aux énormes difficultés d'enregistrement des familles nécessiteuses, les fichiers sociaux n'étant ni intégrés ni reliés entre eux au Brésil et gérés par de nombreux services au trois niveaux des pouvoirs de la Fédération, des Etats et des municipalités ; celles relatives aux critères et modes d'inscription, relevant essentiellement des mairies, qui d'une part tendent à être très arbitraires dans la mesure où les zones éventuellement bénéficiaires sont définies globalement, par ex. selon l'IDH, que l'amélioration des conditions climatiques fait automatiquement sortir des zones du bénéfice du programme et que les pauvres de municipalités à IDH relativement plus élevé ne sont pas recensés, qui d'autre part tendent à être des instruments mis au service d'intérêts politiques et partisans, particulièrement en période pré-électorale ; celles liées aux résistances des grands ministères de Brasília – éducation, promotion sociale, santé publique, intégration, énergie, etc. – disposant chacun de compétences, de programmes et donc de fichiers spécifiques dans le monde de l'aide sociale et des transferts de ressources, au point que, au grès de remaniements gouvernementaux successifs le programme est passé dans des mains différentes ⁽²¹⁾. Outre ce type d'obstacles institutionnels très rapidement décrits ici, les critiques au programme ont porté sur le fond, venant d'horizons divers : des rangs du PT et des partis de gauche, de l'Eglise, des associations et ONG notamment. Il est reproché à ce dispositif son caractère assistancialiste quand beaucoup de critiques sont convaincus que le combat contre la pauvreté – et la faim – est avant tout une question de croissance économique, de création d'emploi, de distribution de revenus.

Parmi les autres programmes sociaux reformulés ou créés sous la présidence Lula se détache celui intitulé *Bolsa Família* (Bourse famille) qui touche d'ores et déjà de nombreuses familles et dont il est prévu qu'à la fin du mandat de Lula il bénéficie à 11,2 millions de foyers. Les familles dont le revenu *per capita* est inférieur à la moitié du salaire minimum perçoivent mensuellement jusqu'à 95 Reais par la voie d'une carte magnétique gérée par la Caixa Econômica Federal. Si les opérations d'enregistrement ont été et sont encore confrontées à des difficultés et si les irrégularités et fraudes ⁽²²⁾ sont aussi communes, il semble que le programme soit bien avancé. Mais la relative aisance avec laquelle il est été mis en place trouve son origine dans le fait que les contreparties en principe obligatoires et qui incombent aux familles bénéficiaires ne sont pas du tout vérifiées. Il s'agit en effet d'un programme qui vise une réelle intégration sociale par l'obligation de scolarisation et de vaccination des

cynisme, à renier la légitimité de ce programme mais à montrer les obstacles, de tous ordres, qui se dressent devant les meilleures intentions.

²¹ Les ministères de l'Assistance sociale et de la Sécurité alimentaire, entre autres, ont finalement été supprimés et a été créé un ministère du Développement social actuellement en charge du programme.

²² Dans tous les programmes, passés et actuels, les publics bénéficiaires sont loin d'être exactement les publics-cibles, par l'effet d'une fraude assez générale et par l'exclusion économique et institutionnelle des plus démunis.

enfants. La récente révélation qu'en 2002 seuls 13% des écoles primaires avaient informé le Ministère compétent sur la fréquentation des enfants et que ce taux avait de grandes chances d'être proche de zéro pour l'année 2003 ⁽²³⁾ a pris l'allure d'un scandale et le président Lula, qui dans le même temps, doit relancer le projet Faim Zéro dans l'enceinte du siège de l'ONU, a immédiatement requis un suivi du dispositif. Le programme avait subi antérieurement, lui aussi, plusieurs importantes modifications.

Le candidat Lula avait promis, au cours de la campagne électorale, la création de 10 millions d'emplois dans le secteur formel au cours du mandat présidentiel qui est de 4 ans. Cet engagement figurait au premier rang des propositions du PT et son insistante répétition dans les déclarations pré-électorales a été un des points fondamentaux du soutien obtenu dans les urnes, point relié aux indications selon lesquelles on assisterait à un changement de politique économique orientée à la relance de la production ⁽²⁴⁾. Présentant le Plan pluriannuel d'investissements (PPA) en septembre 2003, le Ministre de la Planification – qui au Brésil, supervise le budget de l'Etat – s'était montré prudent en évoquant la création de 7,8 millions d'emplois jusqu'à la fin du mandat présidentiel sous condition de renouer avec la croissance. Le Ministre de l'Emploi, fin août 2004, a reconnu à son tour que ce sont de 5 à 6 millions de postes de travail formels qui seront créés jusqu'en fin 2006. Selon les chiffres fournis par ce même ministère, entre janvier 2003 et juillet 2004 – soit au long de 17 des 48 mois du mandat – l'économie brésilienne a créé 1,9 millions. On peut s'attendre à une accélération de la tendance avec la nette reprise amorcée depuis avril 2004.

Parmi les mesures arrêtées pour combattre le chômage et stopper la chute de revenus des travailleurs la principale a été dénommée Premier emploi (*Primeiro Emprego*). Elle consiste à allouer une aide financière aux entreprises qui, dans une formule initiale, s'engageaient à recruter des jeunes sans formation et ayant suivi, au mieux, une scolarisation primaire. Lancé en novembre 2003 ce programme a rencontré de nombreuses et graves difficultés. D'une part il n'a pas suscité d'échos favorables dans le patronat alarmé par l'interdiction de licenciement de toute personne embauchée dans ce cadre, rendu confus par des subventions différentielles selon la taille de l'entreprise et gêné, dans certains secteurs, par l'impossibilité de recruter des jeunes ayant atteint l'enseignement secondaire. Alors que le gouvernement tablait, fin 2004, sur 250.000 embauches réalisées au titre de ce programme seules quelques centaines de jeunes ont été embauchés jusqu'en juillet de la même année. A la fin de ce même mois le Tribunal des comptes de l'Union (Tribunal de Contas da União) a suspendu temporairement le versement de l'allocation (*bolsa*) l'exécution du programme, confié à une ONG dont le directeur est un proche du président Lula, ayant révélé plusieurs « failles » ⁽²⁵⁾. La tumultueuse trajectoire de ce programme, d'ores et déjà compromis dans ses objectifs quantitatifs affichés, s'est finalement enrichie de nombreuses modifications visant à satisfaire les revendications du patronat, à « débureaucratiser » son fonctionnement – il fallait en effet que des accords spécifiques régionaux et locaux soient à chaque fois signés par les

²³ Les écoles primaires sont très rarement équipées en informatique pour transmettre les données et les professeurs se refusaient à un exercice qu'ils assimilaient à de la dénonciation.

²⁴ C'est la raison de ce rappel ici qui fait exception au principe de s'en tenir aux actions engagées par le gouvernement et de laisser de côté plateformes et promesses antérieures à l'élection présidentielle. En septembre 2002, le candidat Lula s'était ainsi exprimé : « Je vais tenter de récupérer en quatre les postes de travail que le gouvernement Fernando Henrique Cardoso a fermé en 8 ans » (soit 11 millions selon les calculs faits alors par le PT). Le même mois et dans une autre occasion : « Le Brésil a besoin que soient créés 10 millions d'emplois ».

²⁵ En outre l'ONG recouvre à son profit 25% des décaissements totaux réalisés par le programme.

gouvernements *estaduais* et *municipais* – par le biais d'une mesure provisoire (*medida provisória*) approuvée, pour l'heure, par le Sénat (²⁶).

On l'a souligné, les infrastructures, longtemps négligées tant au cours de la décennie de crise (80) que dans la décennie de politiques libérales (90) n'ont été ni entretenues ni renouvelées et menacent la poursuite de la reprise actuelle. Mais les contraintes financières ont été telles, durant ces périodes que les ressources ont été consacrées, prioritairement, à faire face à des engagements au jour le jour. On ne s'étonnera pas, dès lors, que les dernières données budgétaires disponibles à l'échelle du pays, valables pour l'année 2003 et telles que diffusées par le Secrétariat au Trésor national le 12 août 2004 indiquent que le gouvernement fédéral n'a pu réaliser que 1,5% des investissements qui avaient été prévus dans la loi de finances – les données du Ministère de la Planification et couvrant les 5 premiers mois de 2004 indiquent que ce taux est passé à 4,46% du budget de l'Union. C'est pour surmonter cette grave contradiction entre besoins d'équipements et rareté des financements publics disponibles que le gouvernement Lula, avec le soutien des organismes internationaux, a conçu un programme de partenariat public-privé (*Parcerias Público-Privadas*, dites PPP) qui doit comprendre un ensemble de contrats pouvant aller jusqu'à 35 ans à conclure entre l'Etat et les entreprises privées pour réaliser des travaux publics et gérer les services associés (routes, centrales d'énergie, etc.). De 20 à 30% des investissements doivent être couverts sur des ressources publiques. Ce programme a fait l'objet d'autant de louanges que de critiques, celles-ci mettant en avant les risques de corruption car les règles de marchés publics (*licitações*) seront allégées et la très probable tendance du secteur privé à faire assumer l'essentiel du risque financier en tablant sur la participation de la BNDES et des très riches fonds de pension des établissements publics. Transmis au Congrès dès novembre 2003 sous forme de projet de loi, ce programme a subi depuis plusieurs importantes corrections par l'Exécutif, soucieux de répondre aux critiques et de faire adopter le plus rapidement possible ce dispositif pour conforter la croissance renaissante. Mais le projet reste actuellement bloqué au sein du Législatif national, les résistances étant encore grandes et le climat électoral ambiant – les élections municipales auront lieu en octobre 2004 – ayant exacerbé les oppositions.

Au croisement des efforts visant à assainir les comptes publics et des actions menées pour réduire les inégalités figure le programme de réforme du système des retraites (*previdência, aposentadoria*), très longuement et difficilement adopté et qui fait figure de relatif succès de la présidence Lula. Les oppositions et résistances n'ont pourtant pas manqué, dans les rangs mêmes du PT, chez les militants et dans les fractions socio-professionnelles et intellectuelles qui ont contribué à le porter au pouvoir alors que, de nouveau, c'est du côté des gouvernements des Etats et des grandes métropoles, souvent détenus par des représentants de l'opposition, que le soutien est venu au Président. On ne peut ici que résumer en quelques chiffres la situation et que simplifier à très grands traits le processus qui a conduit à la réforme. Très grossièrement donc il est possible de dire que le Brésil présentait en ce domaine une nette contradiction. Il figure, selon des données internationales rassemblées par l'OCDE, parmi les pays qui consacrent le plus de dépenses publiques à la prévoyance sociale, autour de 11,5% du PIB à la fin des années 90 contre 6% en Australie, 6,3% aux Etats-Unis, 7% au Japon, 9,5% en Espagne, 12,3% en France, etc. (cf. OCDE 2001). En dépit de ces importantes dépenses les informations du Ministère da Previdência de Brasília montraient, à l'orée de la réforme, que le secteur privé – cotisant au système dit INSS – provoquait un déficit de 17

²⁶ La Constitution de 1988 prévoit que l'Exécutif peut recourir à ces mesures provisoires lorsqu'il estime qu'il y a urgence. Ces mesures doivent être postérieurement approuvées par le Congrès et, en cas d'échec, ne peuvent être reconduites dans un délai d'un an. Le recours à ces mesures est une tendance croissante à Brasília de sorte que l'Exécutif, de fait, légifère beaucoup plus que le Congrès.

milliards de Reais tandis que le secteur public – à travers les budgets annuels des trois niveaux de pouvoirs de la Fédération – était responsable d'un déficit de 39 milliards en 2002. Ces déficits étant structurels étaient sur une pente dangereusement croissante. Outre ces profonds déséquilibres le système des retraites était – et demeure encore largement – inégalitaire, reflet des considérables disparités visibles en tous domaines et secteurs dans le pays. Le déficit du secteur privé était en effet, en 2002, « assuré » par 19 millions de contributeurs cependant que le déficit du secteur public était le fait de 3,2 millions de fonctionnaires. Plusieurs facteurs participent à ces déséquilibres, qui ne sont pas le fait de la très grande majorité des cotisants : le cumul de pensions de retraites, des régimes dits spéciaux extrêmement favorables ⁽²⁷⁾, l'absence, jusqu'à la réforme, de seuil pour le départ en retraite du secteur privé, dont l'âge moyen dans ce secteur pour faire valoir ses droits était de 53,2 ans en 2002, et des limites très basses dans le secteur public (53 ans pour les hommes et 48 ans pour les femmes ⁽²⁸⁾). Les pensions de retraites équivalaient à 100% du dernier salaire. Par ailleurs du fait d'une importante et croissante informalité seuls 54,3% des personnes occupées cotisaient en 2002 pour la retraite (Source : Síntese de Indicadores Sociais 2002) ce qui constituait – et continue de représenter – un important « manque à gagner » pour le système de prévoyance. On ajoutera l'imposante liste de fraudes, irrégularités, défauts de paiement, contestations innombrables en justice qui sont autant de causes aux déficits signalés ici.

La réforme finalement adoptée, âprement contestée et discutée, accompagnée de manifestations et de grèves, comprend, parmi un ensemble de mesures nombreuses et complexes : l'allongement du temps de service porté à 55 ans pour les femmes et 60 ans pour les hommes, la proportionnalité en fonction du temps de travail, un plafond mensuel de retraite fixé à 2.400 Reais – soit, au moment de la réforme, 10 fois le salaire minimum –, la fin du dispositif dit de *paridade* – qui consiste à bénéficier, au cours de la retraite, des mêmes augmentations salariales que les actifs – pour les futurs cotisants, la baisse de 30% des pensions publiques au-delà de 2.400 Reais et la possibilité, pour tous, de cotiser de manière complémentaire à des fonds de pension, le prélèvement de cotisations sociales de 11% sur les retraites versées ⁽²⁹⁾, la détermination de salaires plafonds pour les fonctionnaires publics dont certains étaient outrancièrement élevés, etc.

D'autres programmes de réforme, qui peuvent s'entendre comme visant des objectifs de développement, ont été lancés par les gouvernements de Lula qui ne peuvent être détaillés dans le cadre très limité de ce document : le projet de lutte contre le travail esclave, les projets, notamment dans l'éducation, tendant à améliorer l'accès aux écoles, collèges et universités aux populations noires et aux couches défavorisées, les projets de relance de l'habitat populaire que la favellisation croissante des cités rend indispensable, les projets relatifs à l'assainissement dit de base, la réforme agraire, le soutien à l'agriculture familiale, les projets environnementaux justifiés par la dégradation inquiétante du milieu physique et l'importante pollution tant urbaine que rurale, le programme de réforme des impôts ⁽³⁰⁾, de la justice pour la rendre plus alerte et transparente, de la vie politique afin d'en réduire les aspects les plus corrompus, etc. Ces programmes d'action en sont à des stades très différents

²⁷ Par exemple les retraités du pouvoir législatif recevaient en moyenne 21 fois la pension d'un retraité du régime privé général INSS, comme ceux du pouvoir judiciaire, ceux du Ministère public de l'Union 31 fois, ceux des corps militaires 11 fois, ceux des Exécutifs des trois niveaux de la Fédération 6 fois, etc.

²⁸ Une précédente, et très partielle réforme, adoptée sous la présidence Cardoso avait fait reculer cet âge moyen qui était de 48,9 ans en 1998.

²⁹ Initialement fixé à partie de 1.200 à 1.440 Reais selon les trois niveaux de la Fédération, le Suprême Tribunal Federal (STF) vient de décider de relever très sensiblement ce niveau et de l'uniformiser pour tous.

³⁰ Ce point est abordé in Fauré 2004 sous presse.

d'avancement, certains transmis au Congrès d'autres en voie de finalisation d'autres à l'état de concertation et de préparation. Ceux qui sont les plus avancés se heurtent aux mêmes difficultés déjà signalées, d'ordre bureaucratique et institutionnel, d'ordre politique et culturel, d'autres sont hypothéqués par le poids des intérêts en jeu et la force des lobbies, notamment ceux qui relèvent du monde rural.

Pour conclure très provisoirement on peut proposer quelques repères qui permettent d'éclairer les limites, les retards et les obstacles rencontrés par nombre de programmes et, par voie de conséquence par des visées développementistes. On se limitera à dresser une liste, chaque facteur méritant par ailleurs l'équivalent...d'une communication pour être sérieusement traité.

On notera tout d'abord que la plateforme électorale de Lula et du PT comportait des incertitudes et des ambiguïtés provenant de la diversité des sources d'inspiration idéologique et de la multiplicité des courants constituant le parti (³¹). La campagne électorale elle-même de Lula n'a pas été très claire sur de nombreux points, la stratégie ouvertement adoptée, après trois échecs électoraux successifs, étant de capter l'électorat le plus large – le slogan *Lula paz e amor*, repris par le PT et son candidat ayant fait alors sens. Hors le parti et ses actifs militants la base électorale du futur candidat était très large, intégrant les intellectuels, artistes, enseignants, chefs d'entreprises, etc. Les analyses de sociologie électorale montrent au demeurant que le soutien au candidat allait en proportion directe des capitaux, matériels et culturels détenus par les électeurs. Le candidat, dans le but d'élargir son audience, s'est également allié au Parti Libéral (PL) du plus grand entrepreneur brésilien du secteur textile dont il a fait son vice-président et qui, depuis, n'a jamais manqué une occasion de se démarquer de la politique d'austérité défendue par l'équipe économique au pouvoir. Il est rien moins que sûr, en outre, que l'intention des électeurs, en portant Lula à la présidence, ait été, comme un sous-titre d'un livre d'universitaires et chercheurs publié en France l'indique avec un peu de précipitation, la mise en place d'« un socialisme démocratique » (cf. Picard, dir., 2003). La grande majorité des électeurs favorables souhaitait un changement de cap de la politique économique et l'adoption de mesures de relance de la croissance, ce qui explique l'adhésion de nombre de chefs d'entreprises aux idées défendues alors par Lula. Le succès électoral de celui-ci ne doivent pas masquer que le PT n'a pas obtenu de majorité au Congrès et que le gouvernement a dû négocier, au sens premier du terme, avec les autres formations non engagées initialement dans la coalition présidentielle, pour élargir la base de soutien au parlement (³²). De plus nombre de réformes conçues ou lancées par la présidence et le gouvernement se heurtent à des contraintes constitutionnelles qui imposent d'obtenir des majorités parlementaires qualifiées (60%) pour l'adoption de certaines lois, voire qui exigent des amendements constitutionnels, au long d'une complexe instruction (dispositions dites *cláusulas pétreas* comme ce fut le cas pour la réforme de la prévoyance sociale). Si l'on tient compte, enfin, de la lourde machinerie administrative et des résistances du plus beau corporatisme, on voit que les entraves ne manquent sur le chemin des politiques publiques et des programmes qui touchent, peu ou prou, aux questions de développement.

³¹ Le PT est en effet un conglomérat de courants – plus d'une vingtaine, allant des milieux chrétiens aux groupes trotskistes en passant par la sensibilité écologique, etc. – entre lesquels l'habile négociateur Lula, formé aux dures réalités du syndicalisme, a toujours montré ses talents d'arbitrage.

³² Ce problème de gouvernabilité a été très tôt et très justement perçu, par ex. par Vidal in Picard, dir. 2003. Ce n'est qu'en fin de première année de présidence que Lula a pu faire entrer dans la coalition le parti PMDB qui avait constitué l'axe des majorités depuis le retrait des militaires et la principale formation alliée au PSDB du Président Cardoso.

Références bibliographiques

Abreu M. de P. (org.), 1990, *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*, Rio de Janeiro: Editora Campus.

Braga Furtado M., 1998, *Síntese da Economia Brasileira*, Rio de Janeiro, LTC Editora.

Bresser Pereira L. C., 1998, *Economia Brasileira. Uma introdução crítica*, São Paulo, Editora 34.

Castro I. E. de; Miranda M. e Egler, Claudio A. G. (org.), 2000, *Redescobrimo o Brasil: 500 anos depois*, Rio de Janeiro: Bertrand Brasil/FAPERJ.

Da Motta Veiga P. (org.), 2000, *O Brasil e os desafios da globalização*, Rio de Janeiro, Relume Dumará.

Dos Reis Velloso J. P.(coord.), 1997, *Brasil : Desafios de um País em Transformação*, Rio de Janeiro, José Olympio Editora.

Fauré Y.-A., 2004, « Décentralisation institutionnelle et dynamiques économiques localisées. Discordances brésiliennes », Université de Bordeaux IV, CED, Série *Documents de travail* n°99, <http://ced.montesquieu.u-bordeaux.fr>.

Fauré Y.-A., 2004 (sous presse), « Des politiques publiques décentralisées entraves au développement local. Expériences brésiliennes, Paris, *Revue Tiers Monde* (à paraître).

Giambiagi F. e Alem A. C., 1999, *Finanças públicas. Teoria e prática no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Campus.

Hasenclever L. et Fauré Y.-A., 2003, « Les défis du développement économique et social du Brésil contemporain », Université de Bordeaux IV, CED, Série *Documents de travail* n°78, <http://ced.montesquieu.u-bordeaux.fr>.

Kupfer D. e Hasenclever L. (org.), 2002, *Economia Industrial. Fundamentos Teóricos e Práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Campus.

Lins H. N., 2004, « Les entreprises du complexe textile-habillement dans un cluster brésilien : l'expérience de la région de Blumenau dans le tourbillon des changements », in Fauré Y.-A., Kennedy L., Labazée P., *Productions locales et marché mondial dans les économies émergentes. Brésil, Inde, Mexique*, Paris, Karthala-IRD (sous presse).

Melo M. A., 2002, *Reformas constitucionais no Brasil*, Rio de Janeiro, Editora Revan.

Paulo J. A. de (org.), 2003, *A economia política da mudança. Os desafios e os equívocos do governo Lula*, Belo Horizonte, A. Autêntica.

OCDE, 2001, *Estudos Econômicos da OCDE. Brasil*, Rio de Janeiro, FGV Editora.

Picard J., (dir.), 2003, *Le Brésil de Lula. Les défis d'un socialisme démocratique à la périphérie du capitalisme*, Paris, Karhala, Collection Lusotopie

Sachs I., Wilhelm J. e Pinheiro P. do S. (org.), 2001, *Brasil: um Século de Transformações*, São Paulo: Companhia das Letras.

Stiglitz J. E., 2002, *La grande désillusion*, Paris, Fayard.

Tigre P. (org.), 2001, *O futuro da indústria*, Rio de Janeiro, Revista de Economia Contemporânea, IE/UFRJ, n°5.