

Le crash brésilien

Cristina Terra*

En 2010, l'année où le président Lula achève son second et dernier mandat avec une popularité de 85 %, le PIB brésilien progresse de 7,5 %. Six ans après, Dilma Rousseff, son successeur, est provisoirement écartée du pouvoir avec une procédure de destitution alors que l'économie subit une récession de 3,8 % pour la deuxième année consécutive. Cette étude considère que la crise économique actuelle résulte des erreurs de politique économique commises sous la présidence de M^{me} Rousseff où les trois piliers de la gouvernance économique (ciblage de l'inflation, taux de change flottant, discipline budgétaire) qui assuraient la stabilité macroéconomique au Brésil depuis les années 1990 ont été dénaturés. En parallèle, de mauvaises politiques industrielles ont créé des distorsions dans l'appareil productif et détérioré les comptes publics. Aujourd'hui, en plein milieu d'une tempête politique, Michel Temer, le président par intérim, ne peut éviter de prendre des décisions impopulaires pour revenir sur un sentier d'équilibre.

Sommaire

1. Introduction
2. De la lutte contre l'incendie au renforcement institutionnel
3. Politique industrielle : le retour du protectionnisme au Brésil
4. Dilma Rousseff et « la nouvelle matrice économique »
 - Interventions sur les taux d'intérêt et les prix administrés
 - Dépréciation du réel
 - Politique budgétaire en mode « pédalage »
5. Crise économique : récession et retour de l'inflation
 - Qu'est-ce qui a mal tourné ?
 - Tentatives de redressement
6. Retrouver la discipline budgétaire sans pénaliser le social
7. Conclusions

* L'auteure remercie Deniz Ünal, Sébastien Jean et Laurence Nayman pour leurs lectures attentives d'une précédente version de cette étude avec des commentaires et suggestions très utiles qui l'ont significativement améliorée, ainsi que ses collègues de FGV/EPGE, Gustavo Gonzaga et spécialement Thierry Verdier qui, lors de fructueuses discussions, ont contribué à façonner certaines des idées qu'elle avance, même si leurs opinions restent divergentes sur quelques points. Elle précise que toutes les erreurs ou imprécisions éventuelles relèvent de sa responsabilité.



1. Introduction

Les couvertures de trois numéros de la revue The Economist parus à quelques années d'intervalle illustrent bien la trajectoire de l'économie brésilienne depuis la fin des années 2000. Celle du 14 novembre 2009 présente un Christ Rédempteur en plein décollage. Le Brésil, économie alors en forte croissance, récolte les fruits des avancées politiques et institutionnelles des quinze années précédentes. Pourtant, la crise globale de 2008-2009 avait déjà changé la donne. Si l'économie brésilienne en fut modérément affectée, les changements de politique économique alors mis en place ont créé les conditions de son atterrissage en catastrophe représenté sur la seconde couverture en septembre 2013. Le score '7-1' est dur à avaler et il ne s'agit pas de football : 7 % d'inflation contre 1 % de croissance du PIB. Des manifestations massives ébranlent le pays. La couverture du 2 janvier 2016 illustre la chute brésilienne en la personne de la présidente Dilma Rousseff, mine grave et tête baissée. Au premier anniversaire de son second mandat, le taux d'inflation qui s'élève à 11 % dépasse sa cote de popularité à un seul chiffre.

Trajectoire 2009-2016 de l'économie brésilienne illustrée par The Economist



Revenons quelque temps en arrière. Le Brésil, l'un des pays les plus inégalitaires au monde, a connu sous vingt ans de dictature militaire (1964-1985) des taux de croissance très élevés sans que les inégalités ne se réduisent un tant soit peu. Ses dirigeants avaient pour coutume de dire qu'il fallait laisser grossir le gâteau pour mieux le partager plus tard. Mais ce « plus tard » tardait toujours à venir. En 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, un ancien ouvrier métallo pugnace, remporte les élections présidentielles après trois défaites en 1989, 1994 et 1998. Lors de sa première interview en tant que président, il déclare « l'espoir a vaincu la peur », le peuple a voté « sans avoir peur d'être heureux ». Lula fait naître beaucoup d'espoir, surtout chez les plus démunis. Issu lui-même d'une famille très pauvre, il sait ce qu'est la faim et n'a pas beaucoup d'instruction à l'instar de millions de Brésiliens. Il ressent dans sa chair ce qu'éprouvent les pauvres. Ses électeurs attendent de lui une lutte contre la pauvreté, la réduction des inégalités et un gouvernement indemne de toute corruption : que le peuple ne soit plus volé. Lorsque Lula quitte le pouvoir au terme de son second mandat en 2010 avec une cote de popularité qui dépasse les 85 %, il laisse derrière lui un pays bien moins inégal et pauvre. Selon le secrétariat des Affaires stratégiques (*Secretaria de Assuntos Estratégicos*), 19,3 millions de personnes sortent de la pauvreté entre 2004 et 2010 tandis que la classe moyenne s'étoffe de 32 millions de nouveaux venus avec un revenu mensuel supérieur à 330 euros. Cette « nouvelle » classe moyenne correspond à 50,5 % de la population brésilienne en

2012 contre 35 % en 1992 ; avec une augmentation de 40 % du revenu familial sur la période 2004-2010 et une instruction plus importante que leurs parents pour 68% d'entre eux.

Six ans plus tard, le pays est plongé dans une profonde récession économique qui met en péril les acquis sociaux. Dilma Rousseff, successeur de Lula, est suspendue de ses fonctions présidentielles en vertu d'un procès de destitution, alors que Lula lui-même est sous la menace d'un mandat d'arrêt pour corruption. Que s'est-il passé ? D'aucuns prétendent que, las de devoir partager les salons d'aéroport avec la nouvelle classe moyenne, l'élite brésilienne aurait décidé de prendre les choses en main. Elle aurait orchestré un coup d'Etat pour revenir à l'ordre, à l'ordre ancien, avec des politiques moins sociales et plus favorables aux entreprises. Cette étude n'exclut pas la préférence d'une partie de l'ancienne élite pour les aéroports moins encombrés, mais soutient que les conflits de classe ne sont pas au cœur des crises économique et politique qui secouent le pays :

- Les progrès sociaux enregistrés au Brésil ne proviennent pas du seul travail de Lula. Les inégalités et la pauvreté avaient déjà commencé à diminuer sous la présidence de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) qui a instauré une stabilité économique durable et mis en œuvre des politiques sociales. Lula approfondit ces dernières tout en préservant la gestion macroéconomique de son prédécesseur. Un environnement économique stable est une condition nécessaire à l'amélioration des conditions sociales.
- La récession actuelle ne provient pas des chocs externes, ni de l'accroissement des dépenses sociales, mais de politiques économiques mal appropriées : l'héritage de Cardoso fut abandonné pour stimuler la croissance et d'importants transferts de ressources ont été effectués au profit d'une clientèle ciblée d'entrepreneurs avec pour objectif de renforcer la compétitivité industrielle au prix de distorsions profondes dans l'appareil productif.
- Enfin, la nouvelle classe moyenne ne veut pas revenir à la pauvreté. Ceux qui en font partie voient leur pouvoir d'achat diminuer avec l'inflation et leurs emplois disparaître avec la récession. Plus instruits, ils expriment leurs préoccupations des mouvements citoyens.

Après une brève description des politiques économiques qui ont permis le décollage du Christ Rédempteur dans la **section 2**, ce Panorama expose les politiques-économiques inappropriées qui ont conduit l'économie brésilienne à la crise actuelle, à commencer par la nouvelle vague de politiques industrielles (**section 3**). La **section 4** se focalise sur la nouvelle matrice économique mise en œuvre par le gouvernement de Dilma Rousseff. Les crises économique et politique qui secouent actuellement le pays sont analysées dans la **section 5**. La **section 6** ouvre des perspectives sur la façon de réduire le problème financier. Enfin, la **section 7** avance quelques raisons d'espérer pour les Brésiliens, même en plein milieu de la tourmente.

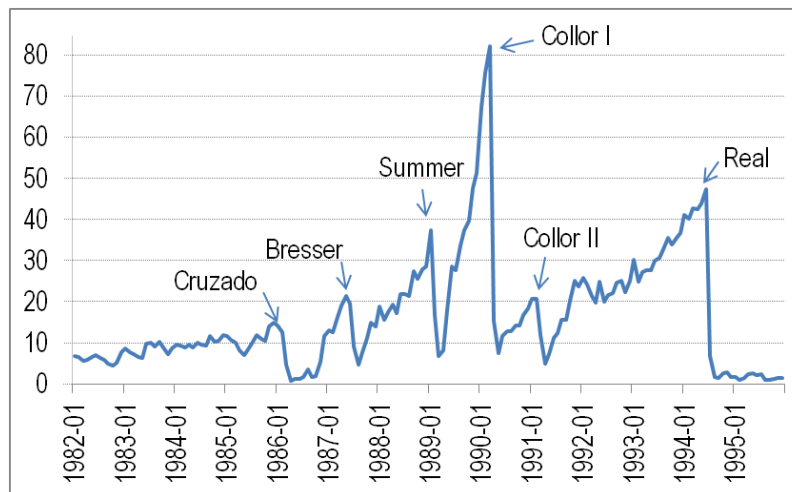
2. De la lutte contre l'incendie au renforcement institutionnel

Le Brésil a traversé de profondes crises économiques entre la fin des années 1980 et le milieu des années 1990. Le taux d'inflation mensuel s'est élevé à deux chiffres dans la majeure partie de la période 1982-1995 qui a pourtant connu le lancement de six plans de stabilisation des prix : Cruzado, Bresser, Summer, Collor I, Collor II et Real (**graphique 1**). A l'exception du dernier, tous ont fortement contribué à faire baisser l'inflation, mais pour quelques mois tout au plus, avant qu'elle ne remonte en flèche vers des sommets encore plus élevés. À son apogée dans la décennie 1990, l'inflation mensuelle a dépassé la barre des 80 %. Des périodes de forte croissance économique ont succédé à celles de récession au rythme de l'entrée en vigueur des plans et de leurs échecs.

Le **graphique 2** présente les croissances annuelles du PIB et de l'inflation pour la même période. Dès la première année, en 1981, la hausse des prix est de 94 % tandis que le PIB chute de -4 %. En moyenne, le

revenu par habitant diminue de 0,6 % par an au cours des années 1980. Entre 1985 et 1995, le pays connaît cinq changements de monnaie et une douzaine de ministres des Finances.

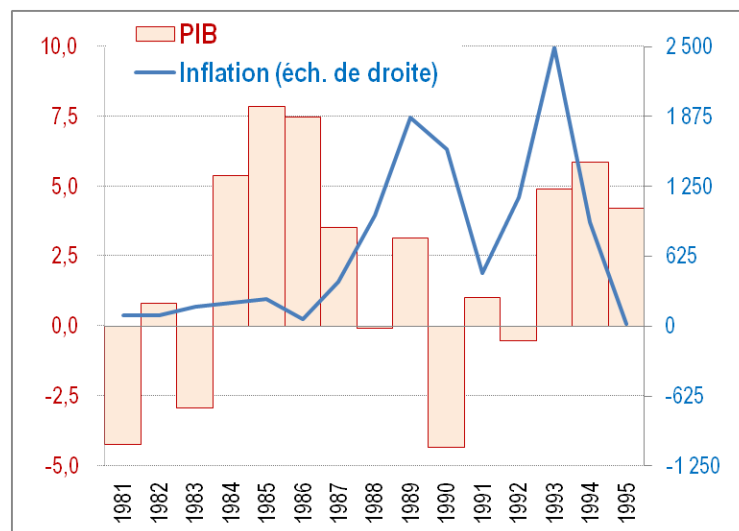
Graphique 1
Inflation* mensuelle et plans de stabilisation au Brésil
janvier 1982 – décembre 1995 (%)



* Indice des prix à la consommation.

Source : IBGE (*Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística*).

Graphique 2
Croissance annuelle de l'inflation et du PIB au Brésil
1981-1995 (%)

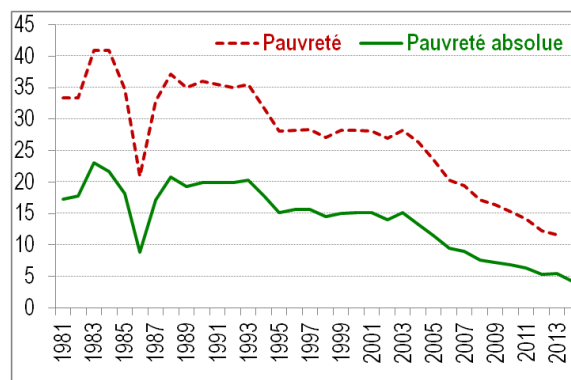


Sources : IBGE & IPEA (*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada*).

En arrière plan de ces chiffres, il y a la détérioration de la qualité de vie, du fait de l'énormité du temps et des efforts mobilisés à lutter contre l'érosion du pouvoir d'achat : des trajets permanents à la banque pour placer l'argent disponible au taux d'intérêt le plus rémunérateur possible ; ou, si l'on n'en dispose pas, de longues heures dans les files d'attente aux caisses des supermarchés les jours mêmes de la paye pour acheter au plus vite des produits non-périssables. Et ce n'est pas le plus important : il y a, avant tout, l'augmentation de la

pauvreté et de la violence. Le **graphique 3** montre la part des ménages pauvres dans la population totale au Brésil. La crise de 1982 a fait bondir celle-ci de 33 à 41 %. Le Plan Cruzado a produit un gain éphémère dans les revenus des personnes à faible rémunération en 1986. A cette année d'exception près, jusqu'au milieu des années 1990, la part des ménages pauvres atteint la barre des 35%.

Graphique 3
Evolution de la pauvreté* au Brésil, 1981-2014
(pourcentage des ménages pauvres dans la population)



* Le seuil de pauvreté absolue est défini par IPEA comme le revenu minimum qui permet d'acheter les calories minimales nécessaires à la survie, et le double de ce revenu est le seuil de la pauvreté.

Source : IPEA.

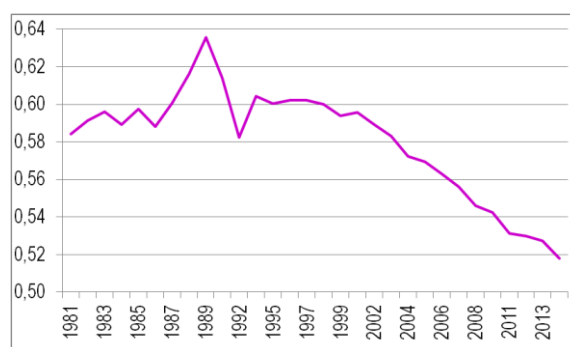
Les politiques économiques menées au Brésil dans les années 1980 et au début des années 1990 peuvent se résumer à la lutte contre l'inflation et aux efforts d'instauration de la stabilité macroéconomique. Toutefois, l'ère de la stabilité macroéconomique ne commence qu'en 1994 avec le Plan Real, et se consolide par la gestion du gouvernement de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Elle permet d'importantes avancées institutionnelles qui vont paver le chemin du progrès économique et social. Le gouvernement de Cardoso mène des politiques remarquables dans cinq domaines :

- Il réalise un fort ajustement budgétaire. Les déficits publics ayant fortement nourri l'inflation par le passé, ce changement de politique fut crucial dans l'instauration durable de la stabilité macroéconomique. Entre autres mesures, la promulgation en 2000 de la « Loi de responsabilité budgétaire », fixant des limites précises aux dépenses publiques et établissant clairement la responsabilité du gouvernement dans ce domaine, a grandement contribué à la stabilité budgétaire des années à venir.
- La Banque centrale du Brésil est rendue *de facto* indépendante et suit un régime de ciblage de l'inflation qui est officiellement instauré. Après quelques ajustements au cours des premières années, la cible est fixée à 4,5 % par an à partir de 2005, avec une bande de 2 % de fluctuation.
- Le régime de change flottant est adopté pour éliminer le risque des surévaluations du passé, fruits des interventions intempestives sur le marché des changes et sources de déséquilibres. Etant par ailleurs tenue de suivre une cible d'inflation, la Banque centrale ne peut pas simultanément recourir à des interventions de taux de change.
- Des entreprises publiques sont privatisées, principalement dans les infrastructures et les services, et les autorités de régulation sont créées pour surveiller la fourniture privée de biens publics.
- A la suite de la crise bancaire de 1994-1995, le gouvernement met en œuvre une réforme du système bancaire très efficace non seulement dans la résolution de la crise en cours et mais aussi dans la

prévention des nouvelles (pour une description plus approfondie des politiques mises en œuvre sur la période 1990-2010 voir **Terra, 2012**).

Les trois piliers de la politique de Cardoso assurant la stabilité économique (austérité budgétaire, ciblage de l'inflation et flottement du taux de change) sont maintenus par Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Lula se distingue en donnant de l'ampleur à des politiques sociales existantes qui s'appuient sur des programmes d'aide en espèces. Parmi ces programmes, le plus réussi est *Bolsa Família* qui procure une allocation mensuelle aux familles pauvres. En ciblant de manière efficace ceux qui en ont le plus besoin, il couvre plus de 13 millions de brésiliens pour un coût total de 0,5 % du PIB. La part des ménages pauvres diminue de 28 % en 2003 à 12 % en 2013 (**graphique 3**). En nombre, ce sont 19,3 millions de personnes qui sortent de la pauvreté entre 2004 et 2010 selon les statistiques de *Secretaria de Assuntos Estratégicos*. A cela s'ajoute la diminution notable des inégalités de revenu, une première au Brésil comme en témoigne le **graphique 4** : l'indice de Gini est passé de 0,60 en 1996 à 0,52 en 2014. Selon les calculs de Barros *et alii* (2007), environ la moitié de la diminution des inégalités au Brésil entre 2001 et 2005 est attribuable aux revenus non salariaux, comme les retraites et les programmes d'aide en espèces.

Graphique 4
Brésil, l'indice Gini* des inégalités de revenu
1981-2014



* L'indice prend des valeurs entre 0 (égalité parfaite) et 1 (inégalité maximale). Il est de 0,32 pour la moyenne des pays de l'OCDE en 2012.

Source : IPEA.

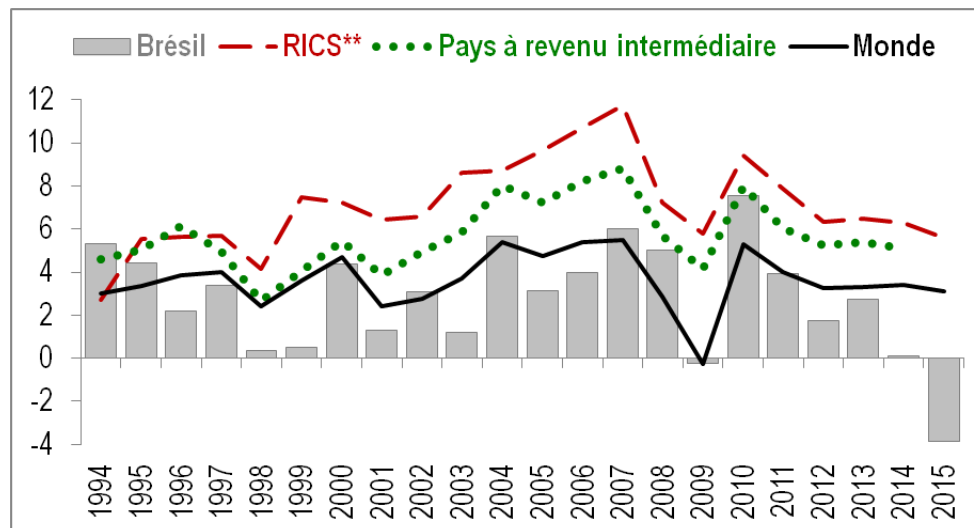
Pendant vingt ans, entre 1994 et 2014, le Brésil connaît une croissance positive du PIB avec des faibles taux d'inflation. Il faut cependant noter que la croissance brésilienne sur cette période n'est pas aussi spectaculaire que celles des autres économies émergentes. Depuis 1995, elle se situe constamment en deçà de la moyenne des autres BRICS (**graphique 5**). Elle est toutefois inclusive avec la diminution sensible des inégalités et de la pauvreté.

La politique économique brésilienne se modifie à partir de 2007, juste avant la crise financière globale, lorsque le gouvernement de Lula lance le Programme pour accélérer la croissance (*Programa de Aceleração do Crescimento*) via les investissements publics dans les infrastructures et par des instruments tels que les exonérations fiscales ou autres offres de crédit. Face à la crise globale de 2008, le recours à ce type de mesures s'amplifie pour éviter le ralentissement au Brésil. Ainsi, le stock de prêts subventionnés accordés par la BNDES (Banque nationale de développement économique et social) qui s'élève à 5,9 % du PIB en moyenne entre 2002 et 2007, augmente à 9,6 % du PIB en 2011.

L'expansion budgétaire était la bonne réponse à la crise globale comme l'atteste la récession modérée de l'économie brésilienne en 2009 (-0,2) qui rebondit l'année suivante avec une croissance impressionnante de

7,6 %. Mais ces mesures d'expansion n'ont pas été utilisées de façon ponctuelle, elles sont au contraire mises en œuvre encore plus massivement après 2010 et compromettent la stabilité macroéconomique du pays.

Graphique 5
Croissance annuelle du PIB*
1994-2015 (%)



* PIB en PPA et dollars international constants (2011). ** L'agrégat RICS comprend les pays BRICS sans le Brésil (Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud).

Sources: Banque mondiale-base WDI & FMI-base WEO (réactualisation d'avril 2016)

3. Politique industrielle : le retour du protectionnisme au Brésil

La présidente Dilma Rousseff prend ses fonctions en janvier 2011 et lance le Plan du Grand Brésil (*Plano Brasil Maior*) qui définit les politiques industrielle, technologique et commerciale du nouveau gouvernement au mois d'août. La de politique commerciale vise ainsi l'autonomie nationale en matière de production industrielle. A cette fin, des mesures protectionnistes sont adoptées et le contenu local des produits est encouragé. Appels d'offres publics, exonérations fiscales et l'accès au crédit subventionné de la BNDES (Banque publique brésilienne de développement) sont ainsi conditionnés au contenu local des produits. A titre d'exemple, le gouvernement augmente de 30 % la taxe sur les produits industriels pour les véhicules qui incorporent moins de 65 % de valeur ajoutée brésilienne, ou originaire des pays du MERCOSUR, ou du Mexique. Notons que ce type de stratégie est sujet à controverse dans une économie mondiale de plus en plus intégrée où les processus industriels nationaux sont connectés les uns aux autres par des chaînes d'approvisionnement globales. Du reste, l'expérience brésilienne de substitution aux importations sur la période 1950-1980 n'a pas produit les résultats escomptés quant à la montée en compétitivité des industries alors protégées.

Pour favoriser la compétitivité des firmes brésiennes en abaissant leurs coûts de production, le Plan du Grand Brésil réduit la taxation de la main-d'œuvre et la fiscalité sur les petites et moyennes entreprises. La BNDES augmente aussi son offre de crédit subventionné dont une partie est fléchée vers « champions nationaux », grandes entreprises susceptibles de devenir des acteurs importants sur les marchés internationaux. Cette politique de crédit subventionné gagne le surnom de *bolsa empresário* (bourse des entrepreneurs), en référence à la *Bolsa Família* (bourse familiale), le programme d'aide en espèces aux familles démunies.

Le gouvernement emprunte en payant jusqu'à 14,5 % de taux d'intérêt par an, pour prêter aux entreprises, via la BNDES, à des taux allant seulement de 5 à 7 %. Entre 2009 et 2015, le coût pour l'Etat de cet écart des taux est estimé à 184 milliards de réaux (46 milliards d'euros) : un coût équivalent à 3 % du PIB. Almeida (2015) souligne qu'une grande partie du crédit subventionné accordé par la BNDES a été reçue par des entreprises dans des secteurs d'activité déjà bien installés, donc ne pouvait nullement favoriser la diversification de l'industrie brésilienne. De surcroît, les activités de la BNDES ont produit peu d'impact sur les investissements au Brésil. S'agissant des projets qui auraient de toute façon obtenu un financement auprès des banques, il y a simplement eu un effet de substitution du crédit public au crédit privé à un coût moindre pour les entreprises, sans augmenter significativement le volume d'investissement (Lazzarini *et al.*, 2015 ; Bonomo *et al.*, 2015).

Il faut souligner que le Plan du Grand Brésil s'ajoute au mille-feuille des politiques industrielles initiées par Lula lors de son premier mandat. Largement utilisées au Brésil par le passé, celles-ci étaient tombées en désuétude depuis les années 1980. Le gouvernement de Lula a signé leur retour en 2004, en créant l'Agence brésilienne pour le développement industriel (*Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial*) avec pour mission « de développer des actions stratégiques de politique industrielle ainsi que de promouvoir les investissements, l'emploi, l'innovation et la compétitivité dans l'industrie brésilienne ». Au début, les politiques industrielle, technologique et du commerce extérieur (*Política industrial, Tecnológica e de Comercio Exterior - PITCE*) lancées par l'Agence sont axées sur les secteurs dits « stratégiques » (logiciels, semi-conducteurs, biens d'équipement, médicaments) et les activités d'avenir (biotechnologie, nanotechnologie, énergies renouvelables). Le fort engagement du gouvernement de Lula dans la discipline budgétaire et la maîtrise de l'inflation, n'a pas permis de dégager des fonds publics pour développer ces programmes industriels.

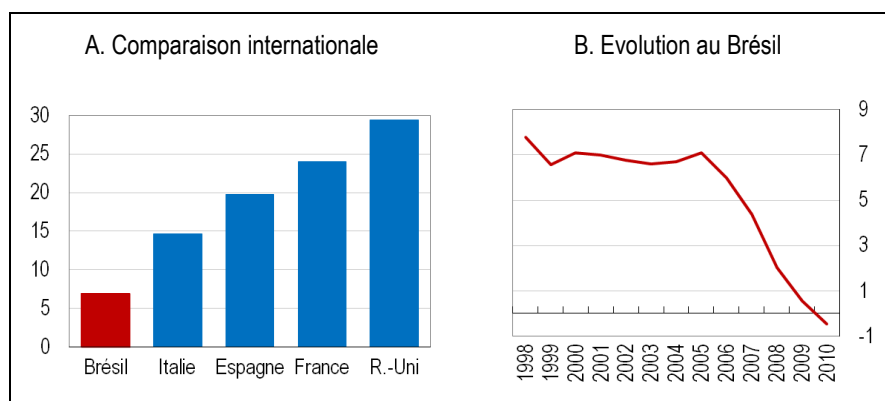
Le Plan du Grand Brésil a pu en revanche prendre place du fait du renoncement aux objectifs de discipline budgétaire et d'inflation. Il a entraîné deux impacts négatifs sur l'économie : l'augmentation significative des dépenses publiques mettant en cause la stabilité macroéconomique ; et la création d'importantes distorsions économiques. Les effets de ces politiques sur l'ensemble de l'économie dépendent pour beaucoup de leurs bénéficiaires. S'il s'agit d'entreprises à forte productivité ou qui jouent un rôle moteur dans leur secteur d'activité, l'économie entière en sera gagnante. Si, au contraire, il s'agit d'entreprises peu productives, la politique sera préjudiciable à la croissance économique, car les entreprises les plus performantes vont perdre des parts de marché. Rien ne garantit que les entreprises les plus productives, ou celles qui ont le potentiel d'en faire partie, ne feront pas les frais de l'arbitraire au détriment de l'efficacité économique.

L'importance de la taille de marché des entreprises les plus productives renseigne sur l'efficacité de l'allocation : plus leur part de marché est importante plus l'allocation est efficace. Malheureusement, ceci est loin d'être le cas dans l'industrie brésilienne comme en témoigne le **graphique 6** issu des travaux de l'OCDE (2015a). Cette illustration présente dans quelle mesure la part de marché des entreprises et leur productivité varient de concert en utilisant un terme de covariance (voir les notes méthodologiques du graphique). La première partie du graphique (A) montre que l'efficacité de l'industrie brésilienne est largement inférieure à celles de quatre pays européens (Italie, Espagne, France, Royaume-Uni) sur la période 1998-2009. La seconde partie (B) révèle qu'elle est en forte baisse depuis le milieu des années 2000 au Brésil, un moment qui coïncide avec la résurgence des politiques industrielles. Cette diminution signifie que les entreprises moins productives gagnent des parts de marché. La valeur de l'indicateur devient pratiquement nulle en 2009, indiquant une déconnexion entre productivité et taille de marché ; elle devient même négative en 2010 et signale une plus grande part de marché pour les entreprises les moins productives en moyenne dans l'industrie brésilienne.

Les partisans de la politique industrielle peuvent argumenter que la diminution de l'efficacité de l'allocation des ressources au Brésil est bien compatible avec les objectifs mêmes de la politique industrielle : permettre le développement des entreprises qui, sinon, auraient péri. Si tel est le cas, ces politiques ne peuvent être souhaitables que si deux conditions sont remplies : 1) les entreprises qui survivent et se développent grâce aux

politiques industrielles doivent augmenter leur productivité, ou du moins, rendre les autres plus productives en créant un effet d'entraînement sur le reste de l'économie ; 2) le bénéfice qu'elles génèrent doit dépasser le coût des politiques mises en place pour les soutenir. Il faut prendre en compte non seulement le coût direct (subventions et/ou autres avantages fiscaux), mais aussi les coûts indirects, en termes de manque à gagner et coûts imposés aux entreprises et secteurs qui ne sont pas ciblés par la politique industrielle.

Graphique 6
L'efficacité d'allocation des ressources dans le secteur manufacturier*



Lecture : A une année donnée, la productivité de l'ensemble du secteur industriel peut se décomposer en la moyenne simple des productivités des entreprises, augmentée d'un terme de covariance qui indique l'efficacité d'allocation des ressources (ou, dans quelle mesure les entreprises les plus productives ont une plus grande part de marché). En l'absence de relation systématique entre la productivité et la taille de marché détenue par les entreprises, le terme de covariance serait nul (à l'inverse, plus il est élevé, plus la part de marché des entreprises les plus productives est grande).

* Terme de covariance selon la décomposition d'Olley & Pakes. La décomposition est basée sur la productivité du travail. Les données couvrent la période 1998-2009, avec des différences selon le pays. Le panel B est représenté sous forme de moyennes mobiles de 3 ans.

Source: OCDE (2015a, Chapitre 1, graphique 12).

L'économie brésilienne avait déjà expérimenté dans les années 1970 et 1980 des politiques protectionnistes, ainsi que des subventions directes ou des crédits subventionnés à l'industrie, similaires à celles réintroduites par Lula dans les années 2000 et amplifiées par Rousseff dans les années 2010. Ces politiques ont contribué à augmenter le poids du secteur dans le PIB, mais pas sa productivité qui, au contraire, a décliné : d'après Ferreira *et al.* (2014), les distorsions créées par ces politiques industrielles expliquent en grande partie la diminution de la productivité brésilienne par rapport à celle des États-Unis depuis le milieu des années 1970.

4. Dilma Rousseff et « la nouvelle matrice économique »

La présidence de Rousseff se distingue de celle de Lula non seulement par un plus grand interventionnisme micro-économique mais aussi par la détérioration de chacun des trois piliers de la politique macro-économique instaurés jadis par Cardoso (ciblage d'inflation, taux de change flottant et discipline budgétaire). La gouvernance s'articule désormais autour d'une « nouvelle matrice économique » (*nova matriz econômica*) : (i) des taux d'intérêt faibles pour encourager les investissements ; (ii) un taux de change déprécié pour soutenir la compétitivité des exportations ; (iii) une politique budgétaire favorable à la croissance (*via* les subventions et les avantages fiscaux pour réduire les coûts de production et augmenter les investissements).

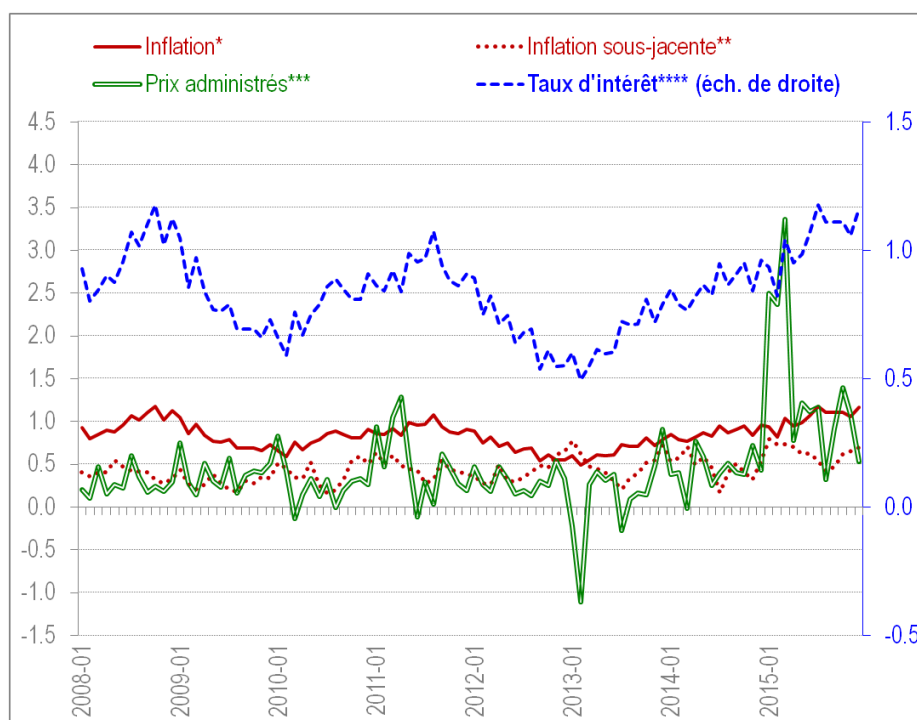
Notons que, comme nous allons discuter dans la section suivante, Mme Rousseff a tenté de modifier sa politique économique au début de son second mandat.

Interventions sur les taux d'intérêt et les prix administrés

Le ciblage de l'inflation officiellement mis en place au Brésil en 1999 a été adopté par de nombreux pays en raison de son efficacité dans la maîtrise de la volatilité des prix, la réduction de l'impact inflationniste des chocs d'offre ou de demande et l'ancrage des anticipations à la hausse des prix (qui diminue le coût de la lutte contre l'inflation). Le Fonds monétaire international explique le ciblage de l'inflation (IMF, 2002) de la façon suivante :

« Ceci requiert l'annonce publique des chiffres d'inflation ciblés à moyen terme avec un engagement institutionnel de l'autorité monétaire pour les atteindre. La communication accrue avec le public et les marchés au sujet des intentions des décideurs ainsi qu'une responsabilité accrue de la Banque centrale pour atteindre ses objectifs d'inflation sont les autres éléments clés du dispositif. Les décisions de politique monétaire sont prises en fonction de l'écart entre les prévisions d'inflation et le cible annoncé ; la prévision d'inflation agissant (de façon implicite ou explicite) comme une cible intermédiaire pour la politique monétaire ».

Graphique 7
Inflation et taux d'intérêt
2008-2015 (variation mensuelle, en %)



* Evolution du prix d'un panier de biens et de services relatifs aux dépenses courantes des ménages (incluant aussi bien les produits aux prix administrés que ceux aux prix ciblés par la Banque centrale). ** Prix du panier de référence ciblé par la Banque centrale (prix administrés n'en font pas partie). *** Prix sous le contrôle du gouvernement. **** Taux d'intérêt au jour le jour de la Banque centrale.

Source: La Banque centrale du Brésil.

L'efficacité du ciblage dépend pour beaucoup du maintien des anticipations d'inflation à un faible niveau. C'est pourquoi, l'indépendance de la Banque centrale et sa communication auprès du public sont cruciales pour la réussite de cette politique.

Officiellement, le gouvernement de Dilma Rousseff maintient la politique de ciblage de l'inflation. Mais dans les faits, pour stimuler l'investissement, la Banque centrale réduit sensiblement les taux d'intérêt entre mi-2011 et

début-2013 alors que l'inflation sous-jacente (*core inflation*) est en hausse (**graphique 7**). Le contrôle des « prix administrés » devient « la » politique pour maîtriser l'inflation à la place d'une politique monétaire conventionnelle qui aurait impliqué dans ce cas des taux d'intérêt élevés. Les prix administrés sont ceux des biens et services sous le contrôle du gouvernement, de l'électricité et du gaz en particulier. Ils s'écartent sensiblement de l'inflation ciblée par la Banque centrale à partir de 2011. Le gouvernement décide de les baisser pour assurer la stabilité de l'indice des prix à la consommation, particulièrement dans les deux premiers mois de 2013 (ce qui entraîne un fort rattrapage deux années après). Ainsi, pour maîtriser l'inflation, les autorités brésiliennes contrôlent directement les prix au lieu d'utiliser la politique monétaire. Depuis, la politique monétaire n'assure plus la stabilité macro-économique, l'inflation et les taux d'intérêt montent de concert.

Ces politiques ont produit des « effets secondaires » non désirables dont on ne mentionnera que trois :

- La perte de la crédibilité de la Banque centrale en tant que gardienne de la stabilité des prix : les anticipations d'inflation sont désormais hors de contrôle et l'inversion de la courbe d'inflation requiert une politique monétaire encore plus restrictive.
- La distorsion des prix relatifs due au contrôle des prix administrés, qui déforme à son tour la structure de la consommation et les décisions d'investissement. Le cas des carburants illustre bien cet effet néfaste sur la consommation. Au Brésil où la moitié des voitures sont hybrides, les consommateurs peuvent facilement osciller entre l'essence et l'éthanol. La baisse du prix de l'essence (prix administré) a donné un coup de fouet à sa consommation en passant par des importations à des prix plus élevés que ceux imposés sur le marché domestique.
- Les pertes des producteurs de biens et services dont les prix sont administrés et augmentent moins vite que l'inflation. Selon les calculs effectués par le *Centro Brasileiro de Infraestrutura*, les pertes subies par Petrobras¹ en raison du décalage entre les prix domestiques et internationaux s'élèvent à plus de 15 milliards de dollars entre 2011 et 2015.

Il était évident que l'inflation ne pouvait être contrôlée par le seul maintien des prix administrés à des faibles niveaux. La Banque centrale avait commencé relever les taux d'intérêt dès 2013. Mais le gouvernement a attendu que Dilma Rousseff remporte les élections à nouveau, pour laisser les prix administrés à retrouver leurs justes niveaux à partir du début 2015.

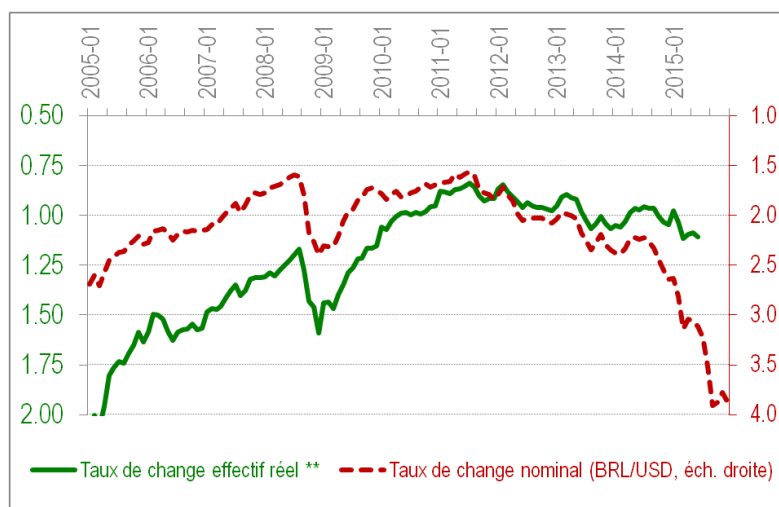
Dépréciation du réel

La monnaie brésilienne s'apprécie en termes nominaux et réels de 2003 jusqu'à la crise globale en 2008 où, pendant quelques mois, elle subit une forte dépréciation (**graphique 8**). Mais après le choc, le réel reprend sa tendance à l'appréciation jusqu'à l'arrivée au pouvoir de Dilma Rousseff.

Le second pilier de la « nouvelle matrice économique » repose sur une politique de dépréciation pour rendre l'industrie brésilienne compétitive sur les marchés internationaux. L'appréciation du taux de change qui renchérit les exportations industrielles est perçue comme nuisible à la croissance. La politique monétaire expansionniste décrite dans le point précédent facilite la dépréciation du réel : les taux d'intérêt domestiques réduits rendent les obligations brésiliennes moins attrayantes, les entrées de capitaux diminuent alors que les sorties augmentent. L'excès de demande de devises étrangères qui en résulte fait déprécier la monnaie nationale à partir de la moitié de l'année 2011.

¹ Petrobras (*Petróleo Brasileiro S.A.*) qui appartient à l'Etat est la plus grande entreprise brésilienne avec des activités qui englobent l'ensemble de la filière pétrolière (recherche, extraction, raffinage et distribution).

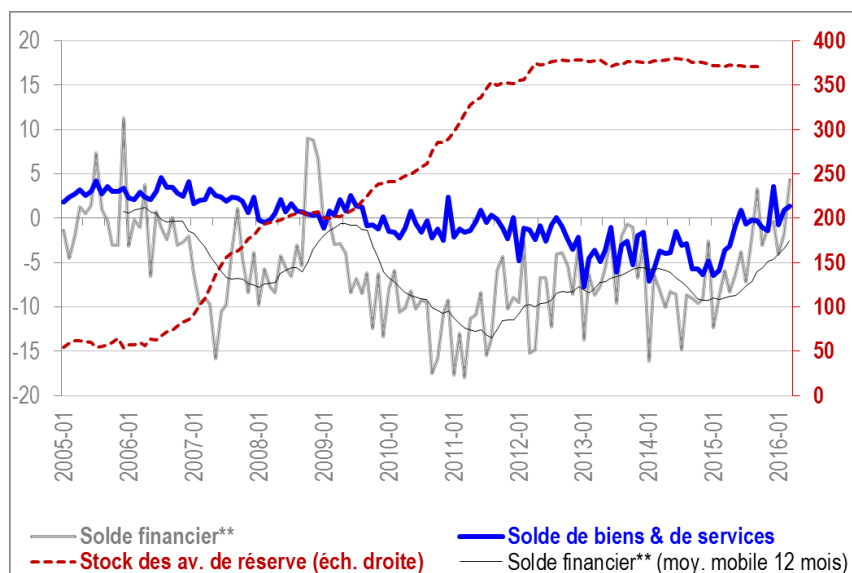
Graphique 8
Taux de change* mensuels du réal
janvier 2005 – novembre 2015



* Cotation à l'incertain. ** Le taux de change effectif réel reflète le pouvoir d'achat de la monnaie nationale par rapport à celles des principaux partenaires commerciaux. Il est mesuré par la moyenne pondérée des taux de change réels bilatéraux (taux de change nominal multiplié par le rapport des indices des prix à la consommation du Brésil et du pays partenaire). Le taux de change effectif réel figure ici en indice 2010=1.

Sources: Banque centrale du Brésil & IPEA.

Graphique 9
Le stock des avoirs de réserve et les soldes commercial et financier* du Brésil
janvier 2005 - mars 2016 (milliards USD)



* Soldes issus de la balance des paiements du Brésil (selon la nomenclature MBP6). **Le solde financier exclut ici les flux des avoirs de réserve. Pour ce solde, un signe négatif indique une entrée nette de capitaux dans le pays.

Source: La Banque centrale du Brésil.

Les interventions sur les marchés des changes constituent un autre moyen pour influencer sur le cours de la monnaie nationale : en particulier, l'achat des devises étrangères par la Banque centrale pour favoriser sa dépréciation (ou leur vente pour aider son appréciation). Au Brésil, les autorités monétaires ont procédé à des achats massifs de devises étrangères et d'or entre 2005 et 2011, comme l'atteste l'augmentation spectaculaire du stock des avoirs de réserve présenté dans le **graphique 9** : celui-ci s'élève à 352 milliards de dollars en décembre 2011 contre seulement 54 milliards en janvier 2005. Ces achats n'empêchent pas pour autant l'appréciation du réal pendant la même période (**graphique 8**). Toutefois, l'appréciation de la monnaie brésilienne aurait été encore plus forte sans une telle accumulation des avoirs de réserve qui a continué jusqu'au milieu de l'année 2012. Depuis, le stock demeure quasiment inchangé.

Le compte financier de la balance des paiements du Brésil indique des entrées nettes de capitaux sur la période 2005-2011 à l'exception des années 2008-2009 correspondant à la crise globale. L'afflux des capitaux s'élève à environ 18 milliards de dollars en mars 2011 et exerce une pression à l'appréciation sur le réal. Le gouvernement brésilien renforce les politiques prudentielles pour décourager les entrées de capitaux étrangers (issu notamment de la politique d'assouplissement monétaire américaine) : augmentation de la taxe sur les entrées de capitaux à court terme ; relèvement du niveau des réserves obligatoires imposées aux banques commerciales pour leurs transactions en devises ; mise en place d'une taxe sur les contrats à terme qui parient sur l'appréciation du réal ; et établissement de règles plus strictes sur le financement des exportations.

Ces politiques sont abandonnées au bout d'une année et demie en raison de la diminution considérable des entrées nettes de capitaux entre 2011 et 2013 et de la détérioration du solde des échanges de biens et de services (**graphique 9**) qui entraînent une dépréciation forte de la monnaie brésilienne qui, de surcroît, nourrit l'inflation. Les autorités ne ménagent pas alors leurs efforts pour défendre coûte que coûte le réal. Pour essayer de contrôler sa dépréciation et les anticipations de celles-ci, la Banque centrale brésilienne s'engage dans des swaps de change à terme en vendant des dollars. En vain, la monnaie brésilienne amorce une forte dépréciation à partir de l'été 2011 aussi bien vis en termes nominaux que réels (**graphique 8**). Les opérations de swap de la Banque centrale lui auraient coûté l'équivalent de 1,5 % du PIB en 2015 (selon le journal *Valor Econômico* daté du 13 janvier 2015).

Le gouvernement de Mme Rousseff est intervenu sur le marché des changes en essayant d'abord d'empêcher l'appréciation du réal puis sa dévaluation. Si le régime de taux de change flexible n'est officiellement pas abandonné, il n'est plus qu'un mirage. A la décharge des autorités brésiliennes, il faut noter que les gouvernements du monde entier ont tendance à intervenir sur les marchés des changes pour éviter de fortes fluctuations à court terme de leurs monnaies, même quand ils annoncent adopter le régime de changes flottants. Cette pratique porte même un nom : « la peur du flottement » (**Calvo & Reinhart, 2002**).

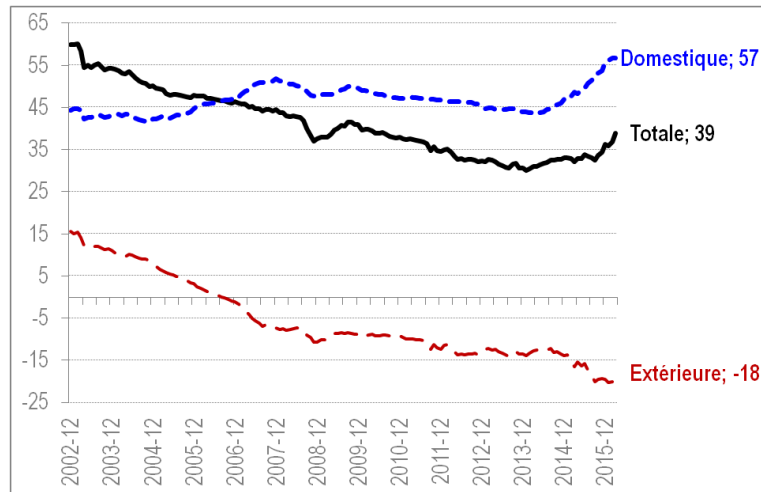
Politique budgétaire en mode « pédalage »

Le dernier volet de la nouvelle matrice économique est la politique budgétaire. A partir de 1999, les autorités brésiliennes se sont engagées à dégager un excédent primaire (solde budgétaire avant le paiement des intérêts) de 3 % du PIB pour payer la charge de la dette publique. Le **graphique 10** montre que la dette souveraine totale a effectivement diminué de 2003 à 2013 au Brésil ; mais sa composante domestique a augmenté entre 2005 et 2007, tandis que celle vis-à-vis de l'extérieur a constamment diminué jusqu'à devenir négative depuis fin 2006. Ce qui signifie que le Brésil a accumulé des avoirs externes tout en maintenant une dette intérieure presque constante en pourcentage du PIB².

² Plus de 97 % des réserves internationales de la Banque centrale du Brésil concernent des avoirs libellés en devises étrangères (devises, dépôts et titres).

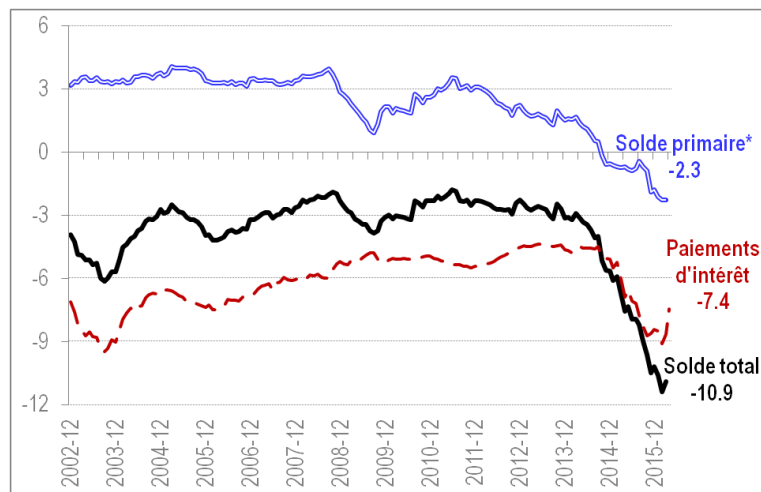
Le Brésil a suivi la même démarche que les autres pays émergents qui, après les crises monétaires de la fin des années 1990, se sont mis à accumuler des réserves pour se prémunir contre de nouvelles crises. Ainsi, de 2000 à 2005, les pays d'Asie ont accumulé environ 1 180 milliards de dollars (dont plus de 55 % pour la seule Chine) et ceux d'Amérique latine (Argentine, Brésil, Chili, Colombie, Mexique, Pérou et Venezuela) 83 milliards. Accumuler un crédit externe tout en maintenant une dette souveraine implique un coût, car les pays émergents paient un taux d'intérêt plus élevé pour leur dette souveraine que celui qu'ils touchent sur leurs avoirs de réserve.

Graphique 10
Dette publique du Brésil
décembre 2002-mars 2016 (en % du PIB)



Source : La Banque centrale du Brésil.

Graphique 11
Solde budgétaire du Brésil
décembre 2002 - mars 2016 (en % du PIB)



* Le solde primaire correspond au solde budgétaire avant le paiement des intérêts de la dette publique.

Source: La Banque centrale du Brésil.

Si M^{me} Rousseff n'abandonne pas officiellement la cible de 3 % d'excédent primaire, sa politique budgétaire est de fait tributaire des autres politiques menées, la politique industrielle en particulier. Les subventions et les exonérations de taxes du Plan du Grand Brésil pèsent sur le budget comme l'illustre le **graphique 11** : l'excédent primaire diminue constamment depuis son arrivée au pouvoir pour se transformer en déficit (-2,3% du PIB en mars 2016) tandis que le déficit budgétaire total bondit à 10 % du PIB en fin 2015 après une décennie de variations autour de 2 %.

La question budgétaire prend un tournant critique avec les tentatives de dissimulation des dépenses excessives par le gouvernement avant l'élection présidentielle de la fin 2014 alors que M^{me} Rousseff est en lice pour un second mandat. Il s'agit d'un embellissement budgétaire massif à coups de « comptabilité créative » qui gonflent artificiellement l'excédent primaire : la prise en compte des revenus futurs comme s'ils étaient bel et bien entrés dans les caisses ; la transformation du déficit récent en excédent primaire (*via* les entreprises publiques dont le statut n'entre pas dans le cadre du secteur public et dont on comptabilise les profits issus des transferts mais pas les dettes) ; le rééchelonnement des paiements auprès des banques publiques pour leur faire porter provisoirement la charge des dépenses imputables au budget. L'ordonnance n°357 du ministère des Finances datée du 15 octobre 2012 est un exemple du dernier procédé, qualifié de « pédalage budgétaire » par les Brésiliens. Par cette ordonnance, le gouvernement décrète que le coût des crédits subventionnés accordés par la BNDES lui sera remboursé par le gouvernement avec un retard de 24 mois, laissant ce lourd passif à la charge du prochain gouvernement. Dilma Rousseff qui a remporté l'élection, fait maintenant les frais des maquillages comptables avec le lancement de la procédure qui vise sa destitution.

Pour 2012, la Cour fédérale des comptes au Brésil relève 22,4 milliards de réaux (5,6 milliards d'euros) imputables à une comptabilité « extraordinaire et inhabituelle ». Pour 2013, elle évalue les passifs soustraits au budget du gouvernement au montant astronomique de 2,3 trillions de réaux (570 milliards d'euros). Quant à l'année 2014, Augusto Nardes, le rapporteur de la Cour fédérale des comptes, déclare que le budget correspond à « une politique de dépenses excessives sans transparence et fiscalement insoutenable ». Enfin, le ministère des Finances estime que l'exercice de pédalage s'élève à 57 milliards de réaux (14 milliards d'euros) en 2015.

5. Crise économique : récession et retour de l'inflation

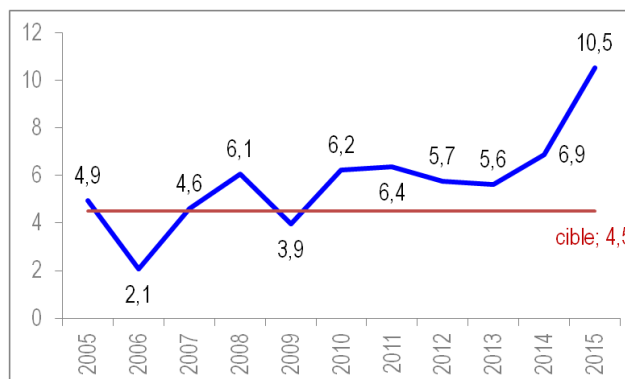
La nouvelle matrice économique était conçue pour favoriser la croissance. Il en est allé autrement : après une stagnation en 2014, le PIB a reculé de 3,85 % en 2015 (**graphique 5**) et le FMI prévoit une autre chute de 3,8 %* en 2016 avant une stagnation en 2017³. Si ces pronostics se confirment, l'économie brésilienne se contractera de plus de 7 % sur la période 2014-2017. Il s'agit de la plus forte récession économique depuis la période qui s'est étalée entre la fin des années 1980 et le début des années 1990 et qui fut une décennie de crise profonde avec des taux d'inflation de l'ordre de 80 % par mois (voir **section 2** plus haut).

Alors que le PIB se contracte et l'inflation rebondit (**graphique 12**), l'agence de notation Standard & Poors abaisse la note du pays de BBB- à BB+ (assortie d'une perspective négative) en septembre 2015, suivie de Fitch en décembre et de Moody's en février 2016⁴. Le Brésil est désormais relégué au rang d'emprunteur « spéculatif », ce qui augmente les taux d'intérêt sur les emprunts à l'étranger aussi bien pour le gouvernement que pour les entreprises du pays.

³ World Economic Outlook, avril 2016.

⁴ Le même mois, S&P abaisse à nouveau d'un cran la note souveraine à long terme du Brésil, de BB+ à BB, avec « perspective négative ».

Graphique 12
Inflation au Brésil, 2005-2015
 (indice annuel des prix à la consommation, %)



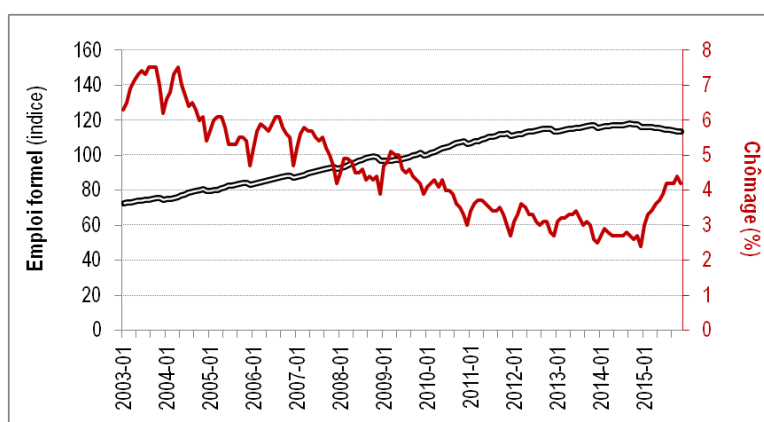
Source : Fundação Getulio Vargas, Conjuntura Econômica.

Qu'est-ce qui a mal tourné ?

Le Plan du Grand Brésil, destiné à stimuler la croissance, entraîne une expansion budgétaire très importante, comme nous l'avons vu dans la section précédente. Si l'« embellissement budgétaire » empêche son expression dans les données statistiques avant l'élection présidentielle de l'automne 2014, il ne peut effacer son impact sur l'économie brésilienne.

L'expansion budgétaire se traduit par une demande domestique totale plus élevée. Selon la théorie keynésienne, dans une économie en sous-emploi, la production augmente pour répondre à cette demande supplémentaire. Or, l'économie brésilienne ne semble pas être dans une situation de sous-emploi au début de l'expansion budgétaire en 2011 (**graphique 13**) : l'emploi formel y est en augmentation constante depuis le début des années 2000 tandis que le chômage recule pour se situer à peine à 3,5 % en 2011⁵. L'expansion budgétaire a lieu dans une situation de plein emploi au Brésil.

Graphique 13
Marché du travail au Brésil : évolution de l'emploi formel et du chômage
 (janvier 2003 – novembre 2015)



Source: Le Ministère du travail et de l'emploi du Brésil & IBGE.

⁵ Cette mesure fait référence aux six plus grandes régions métropolitaines du Brésil.

Lorsque la demande augmente en plein emploi, la théorie économique (appuyée par de nombreuses observations empiriques) prévoit une hausse des prix pour le retour à l'équilibre sur les marchés. C'est ce qui est arrivé en effet au Brésil où l'expansion budgétaire a produit une pression inflationniste sur l'économie. Comme l'avons vu dans la **section 4**, l'inflation sous-jacente (*core inflation*) commence à augmenter au début de 2012, mais les prix à la consommation sont maintenus artificiellement plus bas par la pratique des prix administrés (**graphique 7**).

Il est possible d'augmenter la production en situation de plein emploi si la productivité augmente : si on réussit à produire plus, tout en utilisant la même quantité de ressources. Les gains de productivité peuvent être obtenus par l'investissement en capital humain ou la recherche et développement, par exemple. L'augmentation des dépenses publiques au Brésil visait en partie à stimuler ces investissements pour accroître la productivité dans l'industrie. Mais les gains de productivité attendus ne pourront être réalisés à moyen ou long terme ; dans l'immédiat, l'impact de ces investissements sur l'économie brésilienne est une pression supplémentaire sur les prix.

Toutefois, même dans le cas où les politiques publiques sont en mesure d'augmenter la productivité, elles ne sont pas forcément associées à une expansion budgétaire. Les investissements publics dans l'infrastructure, l'enseignement ou la R&D sont tout aussi efficaces lorsqu'ils sont mis en œuvre dans le cadre d'un budget équilibré. L'augmentation du déficit budgétaire au Brésil ne semblait nécessaire ni dans le court, ni dans le long terme.

Il est en revanche certain qu'un déficit budgétaire augmente la dette publique, qui à son tour alourdit le service de la dette ; l'Etat doit alors dégager un important excédent primaire pour équilibrer son budget. Le coût de l'ajustement augmente ainsi au fur et à mesure que le gouvernement le reporte à plus tard.

En mars 2016, la dette publique domestique brésilienne s'élève à 57 % du PIB en termes nets (**graphique 10**) et à 67 % en termes bruts. A première vue, ce niveau ne paraît pas inquiétant, puisque l'ordre de grandeur de ce ratio est deux fois plus important en Belgique, en France ou aux Etats-Unis, d'après les chiffres de l'OCDE. Toutefois, le taux d'intérêt payé par l'Etat brésilien est sans commune mesure avec ceux des pays avancés. Les taux se situent autour des 1 % pour ces derniers, et sont même négatifs en termes réels, lorsqu'on prend en compte l'inflation. Le Brésil s'endette à 14 %⁶ sur les marchés et à 4 % en termes réels. Cette différence de taux est en partie liée à la perception du risque par les prêteurs : plus ils perçoivent un risque souverain élevé, plus ils demandent des taux d'intérêt élevés pour continuer à financer la dette. Au Brésil, les paiements d'intérêt sur la dette publique s'élèvent en mars 2016 à 9 % du PIB contre seulement 4,5 % il y a 18 mois (en novembre 2014, **graphique 11**).

Si le gouvernement poursuit sa politique d'expansion budgétaire, le poids croissant de la dette publique dans le PIB posera la question de sa soutenabilité. Les créateurs exigeront des taux d'intérêt toujours plus élevés pour compenser le risque qui, à son tour, alimentera le déficit budgétaire. Sans ajustement budgétaire, ce cercle vicieux pourrait conduire à un défaut de paiement.

La Banque centrale ne serait plus en mesure d'utiliser la politique monétaire pour contrôler l'inflation, car le déficit budgétaire crée une pression inflationniste qui rend la politique monétaire inopérante. Ce phénomène est qualifié de « dominance budgétaire » (*fiscal dominance*, voir, par exemple, **Blanchard, 2004** et **Loyo, 1999**). Le remède d'usage consiste à resserrer la politique monétaire en relevant les taux d'intérêt pour réduire la demande et

⁶ Ce chiffre est obtenu en annualisant les données mensuelles présentées dans le **graphique 7**. Plus précisément, le taux d'intérêt annuel i_a est calculé à partir du taux d'intérêt mensuel i_m à l'aide de la formule suivante : $1 + i_a/100 = [1 + i_m/100]^{12}$.

l'inflation⁷. Toutefois, les taux d'intérêt plus élevés alourdissent le déficit budgétaire en augmentant le service de la dette. Lorsque la dette publique devient trop importante, la pression inflationniste exercée par un déficit budgétaire supplémentaire dépasse l'effet du resserrement monétaire sur la demande privée.

Le retour à l'austérité budgétaire est le seul moyen de sortir de ce pétrin, et il est moins coûteux de le faire au plus tôt. C'est ce qu'a tenté de faire Dilma Rousseff, en nommant Joaquim Levy le ministre des Finances au 1^{er} janvier 2015. Partisan de l'austérité budgétaire, celui-ci était surnommé le « Levy aux mains d'argent »⁸ pour sa grande capacité de tailler dans les dépenses publiques lors de son mandat de Secrétaire au Trésor (2003-2006). Au terme d'une année de lutte acharnée pour rétablir l'austérité budgétaire au Brésil, M. Levy a dû démissionner de son poste le 21 décembre 2015, pour céder la place à Nelson Barbosa, l'un des cerveaux de la nouvelle matrice économique.

Jamais le gouvernement de M^{me} Rousseff n'a considéré le laxisme budgétaire comme la principale source de la crise économique. A la place, il a pointé du doigt le ralentissement de la croissance en Chine et la baisse des prix des matières premières. Selon les autorités, la crise brésilienne aurait même été aggravée par la tentative d'ajustement budgétaire de M. Levy. Ce raisonnement n'explique pas pourquoi d'autres marchés émergents n'ont pas connu le même sort que le Brésil. Avec une contraction de 3,85 % du PIB en 2015, l'économie brésilienne se trouve en tête du peloton des économies en récession. Selon les estimations du FMI (World Economic Outlook, avril 2016), seules 10 autres pays devraient connaître une contraction plus forte que le Brésil en 2015 : Biélorussie (-3,89), Burundi, Dominique, Venezuela, Libye, Ukraine, Guinée équatoriale, Macao, Sierra Leone et Yémen (-28,1).

L'explication de la crise brésilienne par la baisse du prix des matières premières est remise en cause dans un exercice élégant proposé par Gonçalves (2016). Celui-ci considère les 130 pays dont la part des matières premières dans les exportations totales dépasse la moyenne mondiale (9,1 %). En utilisant la méthodologie d'Abadie *et alii* (2010), par une combinaison linéaire, il construit à partir de ces pays un « pays composite » de façon à ce que son taux de croissance soit similaire à celui du Brésil sur la période 2000-2011. Puis, il compare, à partir de 2012, l'évolution brésilienne et celle du « pays composite ». Fait intéressant, ce dernier ne connaît pas de récession et son taux de croissance d'environ 2-3 % reste stable. Il y a donc eu divergence entre le Brésil et les pays qui lui sont similaires, la récession brésilienne ne peut être imputée à la chute du prix des matières premières.

Il est intéressant de noter que la profonde crise interne au Brésil n'a pas déclenché de sorties massives de capitaux comme c'est arrivé par le passé. La faiblesse des taux d'intérêt dans les pays avancés, allant même jusqu'à des taux négatifs chez certains, fournit sans doute l'une des explications : les investissements dans les pays sûrs produisant de très faibles rendements, les investisseurs préfèrent courir des risques au Brésil où les taux d'intérêt sont beaucoup plus élevés. Une autre explication serait le sentiment que ces problèmes sont créés par les Brésiliens eux-mêmes, et ont, après tout, des solutions bien connues si on revient à une gestion saine de l'économie.

⁷ C'est la principale raison qui explique l'écart du taux d'intérêt payé par le Brésil par rapport aux pays avancés. L'inflation est relativement élevée et en hausse au Brésil, alors qu'elle est très faible et en baisse dans les pays avancés. Par conséquent, l'économie brésilienne a besoin d'une politique monétaire plus restrictive, donc des taux d'intérêt plus élevés, pour maintenir l'inflation sous contrôle.

⁸ En hommage à « Edouard aux mains d'argent » (*Edward Scissorhands*) de Tim Burton (1990).

La destitution présidentielle : un coup d'Etat ?

En plein milieu de la pire récession qu'il a connu depuis les années-1930, le Brésil affronte aussi une crise politique majeure. Dilma Rousseff, dont le second mandat devait arriver à terme en décembre 2018, fait l'objet d'une procédure de destitution. Étant donné l'ampleur de la crise politique actuelle et ses répercussions sur l'économie, il est important de comprendre les enjeux en question.

Depuis 2013, il y a eu plusieurs manifestations de protestation massives contre Dilma Rousseff, en particulier juste après le début de son deuxième mandat, quand il est devenu évident qu'elle ne pouvait pas réaliser ses promesses de campagne. Un président ne peut être jugé pour incompétence au tribunal, mais il est indéniable que le mauvais état de l'économie a beaucoup joué dans la mobilisation de la rue pour sa destitution. Néanmoins, le processus de mise en accusation en cours a des fondements juridiques et suit la procédure établie par la Constitution.

Le président de la Chambre des députés, Eduardo Cunha, a reçu de nombreuses demandes pour la destitution de la Présidente. La seule qui fut acceptée en décembre 2015 repose sur une faute administrative lourde. Dans son dispositif d'embellissement des comptes publics, le gouvernement de M^{me} Rousseff a sciemment retardé ses transferts aux banques publiques pour le remboursement des dépenses qui relèvent du budget de l'Etat. Cette opération qualifiée de « pédalage budgétaire » (voir la **section 4**) constitue une violation de la Loi sur la responsabilité budgétaire (*Lei de Responsabilidade Fiscal*), qui interdit à l'Etat de se financer auprès des banques publiques. Il est important de noter que la demande de destitution en question a été formulée, entre autres, par Hélio Bicudo l'un des fondateurs du PT, le parti de la Présidente.

Pour sa défense, M^{me} Rousseff rappelle que les gouvernements précédents avaient aussi eu recours à de telles pratiques. Il est exact que sous les présidences de Cardoso et de Lula, les transferts depuis le Trésor vers les banques publiques ont connu des retards. Il y a toutefois une différence de taille : lesdits retards ont été peu nombreux et n'ont jamais dépassé la somme d'un milliard de réaux (250 millions d'euros) à l'époque des deux anciens présidents, tandis qu'ils ont été systématiques et se sont élevées jusqu'à 60 milliards de réaux (15 milliards d'euros) sous la gouvernance de Rousseff.

Conformément à la loi brésilienne, un comité formé par les députés des différents partis a procédé à une analyse de la demande de destitution et l'a résumée dans un rapport. Puis, la Présidente a présenté sa défense. La Chambre des députés a voté pour l'ouverture d'une procédure de destitution le 17 avril 2016, et le Sénat a fait de même le 11 mai. La présidente a aussitôt été suspendue de ses fonctions en vue d'un jugement qui sera rendu au plus tard dans six mois. S'agissant d'un « délit de responsabilité », le procès se déroulera au Sénat et se terminera par un second vote. Le vice-président de la République, Michel Temer, assurera la présidence par intérim tout au long de la procédure judiciaire, et si M^{me} Rousseff est reconnue coupable par la majorité des deux tiers des sénateurs, il continuera à gouverner le pays jusqu'en décembre 2018, la fin du second mandat de la présidente élue.

A cette procédure de destitution, s'ajoutent quatre autres procès devant la Cour suprême électorale pour l'annulation de l'élection de Dilma Rousseff et de celle de Michel Temer. Les accusations portent sur l'abus de pouvoir économique et politique, ainsi que le détournement de fonds de Petrobras pour financer leurs campagnes de réélection. La situation de Dilma Rousseff s'est encore compliquée avec l'arrestation en février 2016 de son chef de campagne, João Santana, suspecté d'avoir reçu des dessous-de-table de 7,5 millions de dollars au total, versés en 2013 et en 2014 par Odebrecht (un groupe de BTP brésilien) et un intermédiaire. Les éléments de l'enquête indiquent que Santana aurait été payé avec des fonds détournés de Petrobras et placés dans des comptes offshore. L'enquête cherche à savoir si ces fonds détournés ont servi à financer la campagne de M^{me} Rousseff. Michel Temer tente de se dégager des accusations en affirmant que lui et M^{me} Rousseff ont eu des comptes de campagne séparés. Si la Cour électorale invalide l'élection des deux à la fois, le président de la Chambre des députés exercera temporairement l'intérim du chef de l'Etat, et de nouvelles élections auront lieu dans un délai de maximum 90 jours.

Le président de la Chambre des députés, qui dispose déjà d'importants pouvoirs, peut ainsi accéder à la plus haute fonction d'Etat en période de destitution ou d'annulation de mandats. Eduardo Cunha, le président de cette chambre basse jusqu'au 5 mai 2016, a souvent été comparé à Francis Underwood, le méchant de la série *House of Cards*. C'est un député évangéliste ultraconservateur qui n'a pas hésité à proposer une loi pénalisant l'« hétérophobie » et une journée nationale de Fierté hétéro. A l'instar de son jumeau télévisuel, Eduardo Cunha utiliserait menaces et chantages comme outils de négociation.

Le 3 mars 2016, la Cour suprême décide d'ouvrir un procès contre Eduardo Cunha pour corruption et blanchiment dans le cadre de l'enquête liée à Petrobras. Le 5 mai, il est suspendu de son mandat de député et de la présidence de la Chambre des députés. C'est cet homme, impliqué dans des affaires de corruption, qui a présidé la session du vote des députés pour l'ouverture de la procédure de destitution de M^{me} Rousseff. Les démocraties parvenues à un stade de maturité ne peuvent souffrir une telle ironie. La jeune démocratie brésilienne doit malheureusement composer avec ce genre de « flexibilité » pour continuer à avancer.

Le 4 mars 2016, Lula est placé en garde à vue et sa maison perquisitionnée par la police. Les données de l'enquête indiquent que les sociétés d'ingénierie impliquées dans le scandale Petrobras auraient payé Lula, certains membres de sa famille et l'ONG qu'il préside (Institut Lula), des « bénéfiques indus » pour un montant de 30 millions de réaux (7,5 M€). Niant toute malversation, Lula déclare qu'il se considère comme un prisonnier politique et incite ses partisans à le soutenir dans les rues. Après huit ans de présidence, Luis Inácio Lula da Silva avait quitté ses fonctions en 2010 avec une cote de popularité de plus de 85 %. Aujourd'hui, dans une enquête menée par l'institut Datafolha sur les éventuels candidats pour remplacer Dilma Rousseff en cas d'annulation de son mandat, non seulement Lula ne paraît pas pouvoir être élu, mais il enregistre 47 % de taux de rejet.

Le 16 mars 2016, Dilma Rousseff nomme Lula « ministre d'Etat et chef de la maison civile » (poste le plus élevé du gouvernement, état-major de la présidence). Le plan capote avec la diffusion d'une conversation téléphonique enregistrée entre les deux et montre que cette nomination relève d'une tentative de soustraction de Lula à la procédure judiciaire. Ces enregistrements ne sont pas entendus par les seules autorités, mais par toute personne ayant accès à internet : c'est le juge chargé de l'affaire qui rend public les enregistrements de la police fédérale. Lula termine la conversation par un « au revoir, chérie » (*tchau, querida*), l'expression affectueuse qu'il réserve à ses proches. Elle deviendra aussitôt le slogan des manifestants qui soutiennent la destitution.

Tout juste nommé Président par intérim, Michel Temer est déjà sous le feu des critiques. Même si la grande majorité de la population brésilienne fût mécontente du gouvernement de Dilma Rousseff, les mécontents ne sont pas tous en faveur de la destitution. Et parmi ceux qui le sont, tous ne soutiennent pas forcément Temer. Celui-ci n'a donc pas été accueilli à bras ouverts par les citoyens. C'est dans ce climat difficile que le Président par intérim est tenu de faire passer des mesures très impopulaires pour remettre l'économie dans la bonne voie.

Deux exemples illustrent les difficultés auxquelles il doit faire face. Premièrement, l'austérité qui marque la formation de son gouvernement : Temer a d'abord réduit le nombre de ministères de 32 à 23. Parmi les neuf supprimés, celui de la Culture est transformé en secrétariat relevant du ministère de l'Education. Mais les artistes ont exprimé leur mécontentement si énergiquement que Temer a dû reculer. Disposerait-il pour la suite suffisamment de force politique pour mener à bien son programme économique ? Deuxièmement, le limogeage de deux ministres en huit jours : nommés par Temer, Romero Jucá, au ministère clef de la Planification alors qu'il était déjà mis en accusation de corruption, et Fabiano Silveira, à celui de la Transparence (!), ont dû démissionner les 23 et 31 mai suite à la divulgation des écoutes téléphoniques dans le cadre de l'enquête *Lava Jato* (lavage au jet d'eau pour les voitures, qu'on pourrait traduire par lavage au Kärcher) menée par la police fédérale sur la corruption massive autour de Petrobras. Dans l'enregistrement relatif à Jucá, datant du mois de mars 2016, donc avant la mise à l'écart de Rousseff, celui-ci laissait entendre à son interlocuteur qu'il fallait constituer un pacte pour écarter la Présidente du pouvoir et « arrêter l'hémorragie », sous entendu les arrestations dues à *Lava Jato*. Quant à l'écoute de Silveira, dans une conversation téléphonique avec le président du Sénat (Renan Calheiros, lui-même sous inculpation), le ministre de la Transparence critiquait abondamment l'enquête *Lava Jato*. Ils sont désormais hors du nouveau gouvernement, mais le mal est fait.

Tentatives de redressement

Les pratiques comptables « créatives » du gouvernement brésilien sous l'autorité de Dilma Rousseff ont perduré après les élections de l'automne 2014. Non seulement le gouvernement n'a pas pris de mesures pour maîtriser les dépenses publiques, mais il a continué à recourir aux mêmes méthodes comptables pour augmenter artificiellement les recettes publiques. Le discours du gouvernement à l'encontre des faits et ses tentatives pour cacher le déficit budgétaire ont miné la confiance des agents économiques dans les institutions du pays. Or, la confiance est un facteur essentiel dans la décision d'investir, dans le long terme en particulier. Un entrepreneur compare le coût actuel de l'investissement au gain potentiel qu'il en tirera dans l'avenir. Le crédit subventionné représente un coût moindre pour les investissements, mais s'il alimente un déficit budgétaire source d'une crise majeure dans le futur, la volonté d'investir se trouve nettement amoindrie. Les pratiques comptables obscures du gouvernement ont augmenté l'incertitude et rendu les entrepreneurs sceptiques. L'une des premières mesures de M. Barbosa, le Ministre des Finances des derniers mois du gouvernement de M^{me} Rousseff, a précisément été l'augmentation des crédits subventionnés.

En février 2016, le Parti des travailleurs (PT) propose un plan d'urgence (*Programa Nacional de Emergencia*) au gouvernement pour aider l'économie à sortir de la crise. Parmi les 22 mesures, ce plan propose : l'utilisation des réserves internationales pour les dépenses d'infrastructures, d'assainissement et de logement ; davantage de ressources allouées au Programme pour accélérer la croissance ; l'expansion du crédit subventionné ; et l'augmentation de l'allocation mensuelle du programme *Bolsa Familia*. En somme, le PT veut que le gouvernement double la mise, en intensifiant les politiques économiques mêmes qui mènent à la crise.

En plein milieu d'une crise politique majeure, le rétablissement des comptes publics est un exercice difficile pour un gouvernement contesté dans les rues. Il implique l'adoption de mesures très impopulaires par le Congrès⁹. Par exemple, lorsque Dilma Rousseff a soumis une proposition d'augmenter l'âge de départ à la retraite, même les partis d'opposition ont voté contre, alors qu'ils s'étaient engagés à mettre en œuvre l'austérité budgétaire s'ils venaient au pouvoir.

Dilma Rousseff et son gouvernement n'ont pas été en mesure de sortir le pays de la crise économique. Le 12 mai 2016, la présidente a été suspendue de ses pouvoirs dans le cadre d'une procédure de destitution pour une durée maximale de 180 jours (voir la section suivante). En attendant la fin de la procédure, son vice-président Michel Temer, assure la présidence par intérim.

Dans le nouveau gouvernement constitué par Temer, l'équipe économique a le même esprit que celle du premier mandat de Lula, voire les mêmes noms pour quelques-uns. Pour n'en mentionner que deux d'entre eux, citons Henrique Meirelles, le nouveau ministre des Finances qui était le gouverneur de la Banque centrale au cours des deux mandats de Lula, et le gouverneur de la Banque centrale, Ilan Goldfajn qui y avait déjà assuré la direction de la politique monétaire (2000 - 2003). Les deux économistes ont fait une carrière réussie dans le secteur privé, et exercé leurs compétences à des postes publics. Annoncées le 24 mai, les premières propositions pour sortir de l'impasse économique vont dans la bonne direction, elles se concentrent sur l'arrêt de la croissance insoutenable des finances publiques. Elles prévoient pour 2016, un déficit budgétaire primaire de 2,8 % du PIB et un déficit public total de 10 % du PIB en y ajoutant le paiement des intérêts sur la dette.

La plus importante des propositions du 24 mai 2016, et sans-doute la plus controversée, est celle d'un amendement constitutionnel pour fixer un plafond à l'augmentation des dépenses publiques. Il s'agit d'indexer les dépenses sur l'inflation pour qu'elles restent constantes en termes réels. Au Brésil, même sans la récente

⁹ Le Parlement de l'Etat fédéral du Brésil se nomme le Congrès national. Il est composé de la Chambre des députés et du Sénat.

frénésie budgétaire, les dépenses publiques ont constamment suivi une tendance à la hausse depuis le retour à la démocratie dans les années 1980. Lisboa et Latif (2013) parlent d'une « démocratisation de privilèges » entraînant un fardeau fiscal de 37 % du PIB en 2012 contre 25 % dans les années 1980. L'inversion de cette tendance est essentielle pour rétablir la viabilité des finances publiques. L'ironie du sort, une mesure semblable à celle-ci avait déjà été proposée par l'équipe économique de Lula en 2005, mais avait reçu un veto de la part de Rousseff, alors chef de cabinet du président. Si la loi était alors acceptée, les finances publiques ne seraient pas dans une situation aussi déplorable de nos jours. Mais, d'un autre côté, il est naturel que cette proposition de fixation des dépenses soit aussi controversée, vu l'importance des lacunes dans la fourniture de services publics au Brésil, notamment dans l'éducation et la santé (voir la **section 6**).

6. Retrouver la discipline budgétaire sans pénaliser le social

Le retour à la discipline budgétaire, même pour un gouvernement convaincu, est une tâche difficile au Brésil. L'exécutif brésilien a une longue histoire de concessions de privilèges à des groupes spécifiques à travers les prêts bonifiés, les incitations fiscales ou autres politiques protectionnistes... Ce clientélisme s'est intensifié au fur et à mesure du temps, en particulier sous la présidence de Rousseff. De toute évidence, ceux qui en bénéficient exercent une pression pour garder leurs privilèges et font obstacle aux changements que le Congrès doit voter.

Pour compliquer les choses davantage, des lois fixent des minima pour certaines dépenses publiques. Ainsi, selon un décret d'application de 2012 relatif à un amendement constitutionnel, au moins 15 % du revenu net du gouvernement fédéral doit être consacré aux dépenses de santé ; et une loi de 2014 préconise le seuil de 10 % du PIB d'ici 2024 pour les dépenses d'éducation (6,6 % du PIB en 2012). De ce fait, 90 % des dépenses publiques concernent les dépenses obligatoires, laissant très peu de marge à un ajustement budgétaire. Seule une modification de la loi permettrait de sortir de cette impasse, et c'est ce que propose le nouveau gouvernement.

Tableau 1
Retraites au Brésil: indicateurs clefs en 2014

		Brésil	OCDE
Salaire du travailleur moyen	BRL	19 312	106 417
	USD	7 267	40 007
Dépenses publiques au titre des retraites	En % du PIB	7,4	7,9
Espérance de vie	à la naissance	73,8	80,0
	à 65 ans	18,3	19,3
Population de plus de 65 ans	en % de la population	8,0	16,2

Source : OCDE, Panorama des pensions 2015 (OCDE 2016a, p. 242).

Le système des retraites constitue l'un des problèmes les plus épineux du budget public au Brésil. Selon l'OCDE (2016a), la part des dépenses publiques consacrées aux pensions de retraite au Brésil (7,4 % du PIB en 2014) est très proche de celle de la moyenne de l'OCDE (7,9 %) alors que la part de la population brésilienne âgée de plus de 65 ans est deux fois moindre que celle dans l'OCDE (8 % contre 16%, **tableau 1**). Au moins deux mesures s'imposent pour que le système ne devienne pas insoutenable :

- *Augmenter la durée de cotisation.* Pour une personne qui entre sur le marché du travail à 20 ans, l'âge de départ à la retraite se situe à 55 ans (50 ans pour les femmes) au Brésil contre 64 ans dans la moyenne de l'OCDE en 2014.

- Réviser le mécanisme de l'indexation des retraites. L'évolution des pensions minimales de retraites au Brésil est indexée sur celle du salaire minimum. L'augmentation du salaire minimum en termes réels au cours des dernières années a ainsi entraîné de fortes hausses pour les dépenses publiques de retraite (120 % entre 2001 et 2014).

Un ajustement budgétaire n'implique pas nécessairement moins de services publics au Brésil. Tout dépend de l'efficacité desdits services. Dans le classement *Global Competitiveness Index* du Forum économique mondial, le Brésil arrive au 136^{ème} rang parmi 140 pays en ce qui concerne la performance du secteur public (*government efficiency*) en 2015 et se place au 133^{ème} dans la catégorie « gaspillage des dépenses publiques » (*wastefulness of government spending*). Le secteur public souffre non seulement d'inefficacité mais aussi dispose d'un système fiscal complexe très coûteux pour les entreprises. Les entreprises brésiliennes consacrent en moyenne 2 600 heures par an à remplir des formulaires et payer leurs impôts (*Doing Business statistics*, Banque Mondiale) contre 361 heures en moyenne dans la zone 'Amérique latine & Caraïbes' et 177 pour dans les pays à haut revenu de l'OCDE. Lorsque les entreprises brésiliennes passent de nombreuses heures avec leurs impôts, elles gaspillent leurs ressources pour une activité qui ne génère pas de valeur ajoutée. Les politiques économiques mises en place par le gouvernement de M^{me} Rousseff ont ajouté encore plus de confusion au labyrinthe des réglementations et incitations fiscales. Clairement, la population brésilienne peut bénéficier de meilleurs services publics en nombre et en qualité sans que les dépenses publiques augmentent pour autant. Il faut simplifier les réglementations pour augmenter l'efficacité des prestations des services publics.

L'éducation, autre poste très important dans les dépenses publiques au Brésil, en est un exemple. Les difficultés du système éducatif ont toujours été l'une des faiblesses majeures du pays. Selon Barro et Lee (2013), les adultes brésiliens (> 25 ans) avaient seulement 3,8 années de scolarité en moyenne en 1990 (contre 7,9 en Argentine ; 5,8 au Paraguay ; 5,5 au Mexique). Toutefois, en une décennie, ce nombre a pratiquement doublé au Brésil (7,2 en 2012). En dépit de cette augmentation impressionnante du nombre d'années de scolarité, la qualité de l'éducation brésilienne reste très faible en moyenne. Dans son enquête de 2012, le Programme international de l'OCDE (2016b) pour le suivi des acquis des élèves (PISA) classe le Brésil avant-dernier dans les trois compétences considérées (mathématiques, compréhension en lecture et sciences). 67,1% des élèves brésiliens de l'enquête avaient un score de 1 sur 6 ou moins en mathématiques. Pour la qualité de l'enseignement primaire, le Brésil occupe le 132^{ème} rang parmi les 140 pays de l'enquête PISA.

Pourtant, le Brésil consacre un budget conséquent à l'éducation. C'est la mauvaise répartition des dépenses selon les degrés d'enseignement qui les rend inefficace : les dépenses annuelles par élève dans l'enseignement supérieur au Brésil sont 3,8 fois plus élevées que celles dans l'enseignement primaire en 2012 (OCDE, 2015b). Il s'agit du ratio le plus élevé parmi tous les pays considérés. Pour la moyenne OCDE, le ratio est de 1,9.

Le Plan du Grand Brésil préconise une politique éducative qui s'appuie sur trois programmes fédéraux : le Programme national pour l'accès aux écoles techniques, le Plan national en faveur de l'ingénierie et le Programme de la science sans frontières. Ce dernier accorde un nombre significatif de bourses aux étudiants brésiliens en sciences fondamentales pour étudier à l'étranger, tant au niveau des cycles supérieurs que du premier cycle. L'accent mis sur l'enseignement supérieur semble mal approprié, compte tenu des fortes lacunes dans l'enseignement primaire. De surcroît, les étudiants de l'enseignement supérieur appartiennent à des familles plutôt prospères au Brésil, de sorte que ce type de politique éducative renforce les inégalités. La réorientation de l'argent public vers l'enseignement primaire et secondaire où le système éducatif présente le plus de lacunes serait non seulement plus efficace mais aussi plus égalitaire.

7. Conclusions

La période de 1995-2007 est marquée par une institutionnalisation profonde au Brésil (**section 2**). Le pays a progressé en instaurant des mécanismes qui ont rendu l'économie plus résiliente et la société plus égalitaire. Les évolutions depuis 2011 donnent une impression de retour en arrière, un arrière goût des années 1980. Le gouvernement brésilien a considéré la stabilité macroéconomique comme acquise et ouvert la boîte de Pandore de la politique industrielle. Et maintenant : le pays est-il coincé dans la trappe du revenu intermédiaire ? Les Brésiliens sont-ils condamnés à vivre des périodes alternées de « prospérité-progrès » et de « crise-régression » ?

Les politiques mises en œuvre dans le cadre de la nouvelle matrice économique ont conduit le Brésil vers une récession sans précédent. Cette mauvaise gouvernance économique est allée de pair avec une corruption généralisée, comme en témoignent les enquêtes judiciaires. Ayant hérité d'une stabilité économique couplée d'excellentes conditions sur les marchés internationaux, le gouvernement de M^{me} Rousseff a disposé d'une large liberté d'action pour tenter des manœuvres hétérodoxes en économie. En particulier, le prix élevé du pétrole a fait de Petrobrás une manne de revenus utilisée à des fins illicites.

L'expérience brésilienne des sept dernières années s'accorde bien avec « l'effet de voracité » cher à Tornell et Lane (1999). D'après ces auteurs, dans une économie dotée d'un cadre institutionnel juridico-politique faible et de puissants groupes d'intérêt, un choc positif sur le revenu, comme une amélioration des termes de l'échange (augmentation du ratio 'prix des exportations / prix des importations') génère paradoxalement une augmentation plus-que-proportionnelle de la redistribution des revenus par le budget public et réduit ainsi la croissance. Avec la disparition de la manne budgétaire, il ne reste plus de marge pour accroître les dépenses.

La crise politique en cours est sans doute l'expression d'une plus grande maturité démocratique au Brésil. M^{me} Rousseff bénéficiait d'une très faible popularité et 68 % de la population brésilienne était favorable à sa destitution (*Datafolha Institut*, mars 2016). Ceci n'avait pas empêché le rejet de plusieurs demandes de destitution parce qu'elles n'étaient pas suffisamment fondées au niveau juridique. M^{me} Rousseff et ses partisans soutiennent qu'il s'agit d'un coup d'Etat mais la procédure de destitution se déroule dans le respect des règles, conformément à la loi et à la Constitution. Un gouvernement élu ne peut être destitué pour motif d'incompétence.

Bien que la corruption ne soit pas une pratique nouvelle pour la classe politique brésilienne, elle semble avoir atteint une nouvelle dimension sous le gouvernement du Parti des travailleurs. Le premier mandat de Lula a été entaché par le scandale *Mensalão* (littéralement, le scandale des mensualités) où les membres du Congrès ont reçu une allocation mensuelle en échange de leurs votes favorables aux propositions du gouvernement. Actuellement, de nombreux membres et députés du Parti des travailleurs (PT) qui a gouverné le Brésil durant les treize dernières années, ainsi que ceux du PMDB (Parti du mouvement démocratique brésilien) et du PP (Parti progressiste) qui ont formé une coalition avec le PT (sans compter les personnes issues d'autres formations politiques), sont impliqués dans un scandale majeur de corruption et de blanchiment d'argent autour de Petrobras et des grandes entreprises de construction du Brésil. Selon l'enquête de la police fédérale, surnommée *Lava Jato* (lavage au Kärcher, voir aussi **section 5**), ces hommes politiques et certains des membres du conseil d'administration de Petrobras qu'ils ont nommés, ont touché des commissions dans des projets de construction allant de 1 à 5 % de la valeur des projets.

Le juge fédéral Sergio Moro, chargé de l'enquête *Lava Jato*, mène les instructions d'une manière très efficace. Outre le fait qu'il veille à accélérer les procédures, il met les accusés en détention provisoire sans possibilité d'être libérés sous caution ; pratique qui favorise la coopération avec les enquêteurs. « Pour la première fois dans l'histoire du Brésil », et en paraphrasant Lula, les riches et puissants sont mis en prison : ainsi, pour la première fois un sénateur, Delcídio do Amaral, a été emprisonné (novembre 2015) et celui-ci n'hésite pas

désormais à dénoncer le réseau de corruption autour de Petrobrás ; André Esteves, un banquier classé n°628 parmi tous les milliardaires au monde par Forbes, accusé de collaborer avec le sénateur précédent pour obstruction à l'enquête *Lava Jato*, a séjourné un mois en prison fin 2015, avant d'être mis en résidence surveillée dans l'attente de son procès ; Marcelo Odebrecht, ancien PDG du plus grand conglomérat de construction de l'Amérique latine qui porte son nom, a été condamné à 19 ans de prison pour corruption, blanchiment d'argent et association de malfaiteurs dans l'opération *Lava Jato* ; aujourd'hui, c'est Lula lui-même qui se trouve au cœur de ce scandale.

Ces faits attestent que la séparation des pouvoirs fonctionne dans la démocratie brésilienne et mettent en lumière l'indépendance de la police fédérale. Les membres du gouvernement de M^{me} Rousseff, n'ont pas réussi à empêcher les enquêtes qui impliquent un grand nombre de personnalités du Parti des travailleurs, y compris leur chef de file, l'ex-président Lula. Bien que sa phase de « nettoyage » soit très pénible à vivre, ce processus montre que tout espoir de voir un jour démantelés les réseaux de corruption à grande échelle qui, par distorsion des mécanismes économiques donnent des mauvaises incitations aux agents, n'est pas perdu.

D'aucuns pensent que c'est un mode de fonctionnement particulier, propre au Parti des travailleurs, qui serait à l'origine d'une corruption aussi vaste. Au-delà de cette considération simpliste, on peut penser que les changements institutionnels instaurés par les précédents gouvernements ont modifié la donne politique. Le système des partis politiques au Brésil est très fragmenté et les degrés de loyauté et de discipline au sein des partis sont très faibles. Dans un tel environnement, le Président se trouve face à une grande complexité dans la formation d'une coalition au Congrès pour pouvoir gouverner. La politique de l'« assiette au beurre » (*Pork-barrel politics*) a longtemps servi d'outil traditionnel pour contourner ce problème (Rodden & Arretche, 2004). La loi sur la responsabilité budgétaire promulguée en 2000 a imposé des contraintes importantes sur le budget de l'Etat et limité la possibilité de distribuer par voies légales des faveurs aux partis de la coalition et à leurs membres. La corruption directe, semble être la solution retenue par le Parti des travailleurs pour pouvoir former des coalitions. Si tel est le cas, écarter ce parti du pouvoir ne résoudra pas le problème, car le jeu politique brésilien resterait encore imprégné d'incitations à la corruption.

Le 13 mars 2016, 3,6 millions de personnes sont sorties dans les rues pour manifester contre la corruption et pour la destitution de Dilma Rousseff. Dans la plus grande manifestation de l'histoire brésilienne, les manifestants ont exprimé leurs préoccupations et leurs souhaits d'une manière pacifique, faisant par-là preuve d'une maturité démocratique. Ce qui s'est passé le dimanche 17 avril 2016, lors du vote à la Chambre des députés pour l'ouverture de la procédure de destitution, fut encore plus frappant pour les esprits. Afin d'augmenter les votes positifs, Eduardo Cunha, alors le président de la Chambre, a fait en sorte que chacun des députés soit appelé pour exprimer oralement, en maximum dix secondes, son vote. Tenant compte de la faiblesse de l'adhésion à la défense de Dilma Rousseff, la ruse de Cunha consistait à inciter les députés à voter pour sa destitution afin de ne pas être sanctionnés par leurs électeurs lors des prochaines élections. Ce dimanche après-midi-là, les familles se sont installées en nombre devant leurs téléviseurs pour regarder le vote et applaudir à chaque « oui » ou « non ». Le score s'affichait au fur et à mesure sur un tableau de bord électronique, dans une ambiance digne d'une finale de Coupe du monde, avec des votes en guise de buts. Jusqu'alors, les Brésiliens étaient très peu concernés par la politique, peut-être en raison de deux décennies de dictature militaire où l'implication politique était au mieux inutile, et souvent dangereux. Le grand intérêt qu'a suscité ce vote au Congrès est peut être le signe d'un changement important.

« Les lois sont comme les saucisses, mieux vaut ne pas voir comment elles sont fabriquées », disait Otto von Bismarck. Depuis leurs fauteuils au premier rang, les Brésiliens ont observé le travail de leurs politiciens, et ce qu'ils ont vu donnait bien l'impression d'une usine de saucisses. La plupart des députés ont dédié leurs voix à leurs familles et à Dieu, et très peu d'entre eux ont mentionné leurs motivations quant à la procédure de destitution. Un député d'extrême-droite a même fait l'éloge d'un tortionnaire bien connu de la dictature militaire.

Outré, un autre député, qui s'était fait élire en se rendant célèbre grâce à son passage dans la version brésilienne de l'émission de télé-réalité *Big Brother*, lui cracha au visage. Une députée a rendu gloire à son mari pour ses bonnes actions en tant que maire d'une petite ville. Le lendemain, inculpé de corruption, l'arrestation de ce dernier faisait la une des informations de la soirée. La séance de vote de cinq heures fut une véritable confrontation à la réalité politique pour les citoyens brésiliens.

« Toute nation a le gouvernement qu'elle mérite », disait Joseph de Maistre. Espérons que les Brésiliens méritent mieux que ce qu'ils ont actuellement.

■ Références

- Abadie A., A. Diamond & J. Hainmueller (2010), "Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program," *Journal of the American Statistical Association* 105(490): 493-505.
- Almeida M. (2015). "Padrões de política industrial: a velha, a nova e a brasileira," in E.Bacha and M.B. de Bolle, *O Futuro da Indústria no Brasil*, José Olympio.
- Barro R. J. & J. W. Lee (2013), "A new data set of educational attainment in the world, 1950–2010," *Journal of Development Economics* 104(C): 184-198.
- Barros R. P., M. Carvalho & S. Franco (2007), "O papel das transferências públicas na Queda Recente da Desigualdade de Renda Brasileira," in R.P.Barros, M.N.Foguel and G.Ulyssea (eds.) *Desigualdade de Renda No Brasil: uma análise da queda recente*, IPEA.
- Blanchard O. (2004), "Fiscal Dominance and Inflation Targeting: Lessons from Brazil," *NBER Working Paper*, No. 10389.
- Bonomo M., R. Brito & B. Martins (2015). "The after crisis government-driven credit expansion in Brazil: A firm level analysis." *Journal of International Money and Finance* 55: 111-134.
- Calvo, G. & C. Reinhart (2002). "Fear of floating," *Quarterly Journal of Economics* 117 (2), 379-408.
- De Bolle, M. (2016), Interview to "O Estado de São Paulo", February 5th.
- Ferreira P C. , S. Pessôa & F. A. Veloso (2014), "Distortions in the investment goods sector and productivity decline," *Economics Working Papers* (Ensaios Economicos da EPGE) 755, FGV/EPGE Escola Brasileira de Economia e Finanças, Getulio Vargas Foundation.
- Gonçalves C. Eduardo (2016), "Miséria e Falácia na Política Econômica: Episódio 1: culpa das commodities?," mimeo.
- IMF (2002), "Exchange Arrangements and Foreign Exchange Markets: Developments and Issues", SM/02/233, July 22) Washington DC. <http://www.imf.org/external/np/mfd/er/2004/eng/1204.htm>
- Lazzarini S. G., A. Musacchio., R. Bandeira-de-Melo & R. Marcon (2015). "What do State-Owned Development Banks Do? Evidence from BNDES, 2002-2009," *World Development* 66: 237-253.
- Lisboa M. & Z. Abdel Latif (2013), "Democracy and Growth in Brazil," *Inspere Working Paper*, WPE: 311/2013.
- Loyo E. (1999), "Tight money paradox on the loose: A fiscalist hyperinflation", mimeo, JFK School of Government, Harvard University.
- OECD (2015a), *OECD Economic Surveys: Brazil 2015*, OECD Publishing, Paris. doi: 10.1787/eco_surveys-bra-2015-en.
- OECD (2015b), *Education at a Glance 2015: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-en>.
- OECD (2016a), *Panorama des pensions 2015 : Les indicateurs de l'OCDE et du G20*, Editions OCDE, Paris.
- OECD (2016b), *Science performance (PISA)* (indicator). doi: 10.1787/91952204-en.
- Rodden J. & M. Arretche (2004), "Legislative Bargaining and Distributive Politics in Brazil: An Empirical Approach," mimeo, MIT, <http://hdl.handle.net/1721.1/18136>.

Terra C. (2012), "Brésil : l'avenir est-il pour maintenant ?", in A. Benassy-Quéré and A. Chevalier (eds.), *L'économie mondiale 2013*, CEPII, 55-71.

Tornell A. & Lane P. R. (1999), "The voracity effect," *American Economic Review* 89 (1): 22-46.

Auteur

Cristina Terra est professeur à l'ESSEC Business School, chercheur associé au CEPII et au THEMA (cristina.terra@essec.edu).

Citation

Terra C. (2016), « Le crash brésilien », *Panorama du CEPII*, n° 2016-03, juillet.

Copyright CEPII, 2016. Les lecteurs sont encouragés à citer et reproduire le matériel de ce Panorama pour des fins éducatives et à but non lucratif, à condition de mentionner la source.

Panorama du

Le CEPII (Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales) est le principal centre français d'étude et de recherche en économie internationale. Les analyses et études du Centre contribuent au débat public et à la formulation des politiques économiques en matière de politique commerciale, compétitivité, macroéconomie, finance internationale et croissance.

Panorama du CEPII

- Analyses par thème de l'économie internationale
- Compendium de statistiques à partir des bases du CEPII
- Méthodologies utilisées par le CEPII

© CEPII, PARIS, 2016

Tous droits réservés. Les opinions exprimées dans ce Panorama sont celles des auteurs

Directeur de la publication :
Sébastien Jean

Rédactrice en chef :
Deniz Ünal

Contact presse :
presse@cepii.fr

CEPII
113, rue de Grenelle
75007 Paris
+33 1 53 68 55 00
www.cepii.fr

RECHERCHE ET EXPERTISE
SUR L'ÉCONOMIE MONDIALE

