

Les obstacles politiques à la réforme économique

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

Dans le chapitre précédent, j'ai analysé la crise politique en Amérique latine et particulièrement la crise de la gauche. Dans ce chapitre, j'examine les obstacles politiques aux réformes économiques dans une perspective plus globale en les reliant au débat idéologique entre la gauche et la droite. Dans les pays développés, les obstacles politiques sont assimilés aux politiques nationalistes et populistes, lesquelles sont habituellement assimilées à la gauche, bien qu'elles soient aussi propre à une droite opportuniste. Outre les pratiques nationalistes et populistes, il est également important de détecter un autre type d'obstacle politique ou idéologique : l'adoption de politiques économiques inefficaces, si ce n'est inefficaces, résultant du monétarisme dogmatique et du néolibéralisme¹.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le cycle populiste

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

réussissent à établir des liens directs avec le peuple sans le relais des partis politiques. Il y est aussi relié aux coalitions de classes, ou « pactes populistes », qui offrent l'appui politique à l'industrialisation substitutive d'importations, comme nous l'avons vu dans la première partie de ce livre. De tels pactes sont fondés sur un type d'alliance entre les industriels, les travailleurs et la nouvelle classe moyenne bureaucratique². En revanche, le populisme économique se réfère à une pratique politique spécifique : la complaisance fiscale habituellement associée à une redistribution naïve.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La droite opportuniste

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

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

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

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

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

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

La gauche idéologique

Les idéologies et les pratiques de la gauche sont différentes, mais elles produisent des résultats semblables. L'âge d'or de la gauche va de 1930 à 1950. Depuis les années 1960, la gauche a été confrontée à des problèmes croissants au fur et à mesure que le modèle de société étatique ou communiste était en crise dans l'ancienne Union soviétique et que la stratégie de substitution des importations devenait inopérante en Amérique latine. Cette stratégie était appropriée durant les années 1950 mais, dès le début des années 1960, avec le changement des conditions intérieures et internationales, une nouvelle analyse de l'économie et une nouvelle stratégie de croissance économique étaient devenues nécessaires⁴.

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

Au cours des décennies 1940 et 1950, la gauche adopta la proposition selon laquelle les « impérialistes », ou les intérêts étrangers (y compris les entreprises multinationales), s'étaient alliés aux intérêts du capital marchand agricole intérieur pour empêcher ou s'opposer à l'industrialisation. Cependant, au milieu des années 1950, ces mêmes multinationales ont effectué de grands investissements dans l'industrie manufacturière, modifiant ainsi la situation et agissant en contradiction avec cette proposition (Bresser-Pereira, 1963 ; Cardoso F. H., Faletto, 1969)⁵. Si cette analyse a été pertinente à une époque, elle ne l'était plus alors. Pourtant, certains nationalistes archaïques pensaient encore dans les termes des années 1950. Comme nous le verrons dans le chapitre 16, ces nationalistes anachroniques n'ont pas été capables de comprendre qu'être nationaliste nécessitait à présent d'avoir une notion claire de ce qu'est l'intérêt national, lequel doit être évalué au cas par cas. La politique de l'intérêt national s'oppose à la vieille politique nationaliste latino-américaine qui se fondait sur une attitude globalement hostile à l'égard de

4. Voir les premières éditions brésiliennes de Bresser-Pereira (1984).

5. J'ai développé davantage cette nouvelle interprétation de l'Amérique latine, qui sera plus tard appelée théorie de la dépendance, dans Bresser-Pereira (1984). Le chapitre 4 de ce livre décrit l'effondrement du populisme alors que certains de ces principes étaient réfutés. Le principe le plus important était la croyance que les multinationales s'opposaient à l'industrialisation brésilienne. L'interprétation impérialiste prenait cette vision en considération, tandis que la nouvelle théorie de la dépendance la défiait. Les investissements qui provenaient des multinationales pouvaient provoquer des distorsions de l'économie et de la distribution du revenu mais, en réalité, ces investissements étaient déjà réalisés dans l'industrie manufacturière depuis le début des années 1950.

ce qui est étranger. L'objectif du nationaliste était de se protéger contre l'impérialisme au lieu de négocier avec les pays plus développés en ayant comme critère l'intérêt national⁶.

Au milieu des années 1960, le régime autoritaire a opté pour une stratégie de développement poussée par les exportations. Cette stratégie était bénéfique pour le pays, bien que sur le court terme elle ait produit l'effet pervers de rendre compatible une demande interne soutenue avec une concentration du revenu. Dès le début, la gauche modérée s'est opposée à cette stratégie et adopta une orientation tournée vers le marché intérieur. Elle ne réussissait pas à reconnaître que non seulement le modèle de substitution des importations avait épuisé ses vertus depuis le début des années 1960, mais que le modèle de croissance de remplacement – fondé sur des projets de substitution d'importations hautement capitalistiques – concentrait sur le long terme davantage encore le revenu que le modèle fondé sur l'exportation de biens manufacturés intensifs en travail⁷.

Durant les années 1970, on critiquait à gauche la Corée du Sud et Taïwan considérés comme de simples « plates-formes d'exportation » pour les multinationales alors que Roberto Campos, l'un des intellectuels en vue de la droite brésilienne, voyait ces mêmes pays comme des sociétés libérales. Aujourd'hui nous savons que ces deux interprétations étaient fausses. Le développement spectaculaire de ces pays s'est fondé sur une stratégie poussée par les exportations où l'État a joué un rôle décisif et les multinationales un rôle mineur. La Corée du Sud et Taïwan n'étaient ni des plates-formes d'exportation ni des économies libérales. En outre, leur stratégie de développement s'est révélée compatible avec une distribution du revenu beaucoup plus équilibrée que ce qui existe au Brésil. La réforme agraire qui a été mise en œuvre dans ces pays après la Seconde Guerre mondiale est l'une des causes de cette meilleure distribution du revenu. La stratégie de croissance poussée par les exportations, nécessairement fondée sur une industrie intensive en travail, a été un autre facteur favorable. Il est clair aujourd'hui que la bonne distribution du revenu a été un facteur important pour assurer à ces pays des taux de croissance élevés.

La résistance à l'ajustement ou le refus de s'ajuster a été une forme du populisme latino-américain ou, plus spécifiquement, du national-volontarisme⁸. Nous avons sévèrement et de manière erronée critiqué l'ajustement inévitable

6. Lima Sobrinho (1963, p. 11, 19) dit que « la substance du nationalisme est un antagonisme des intérêts ou d'idéaux ». Citant Boyd C. Shafer (*Nationalism: Myth and Reality*), il ajoute que « le véritable nationalisme est aussi un *anti* quelque chose qui est étranger à la nation ».

7. J'ai défendu cette thèse erronée dans Bresser-Pereira (1977).

8. Le développement national-volontariste et le populisme économique ont été plus tard une attitude et une pratique adoptées par la droite, comme le montrent les politiques économiques du régime militaire (1964-1984). Le II^e Plan national de développement (1974) est un exemple de national-volontarisme et la tentative de 1979-1980 de produire un nouveau miracle économique au lieu de s'ajuster est un exemple de populisme économique.

des années 1960. Le fait que les programmes de stabilisation étaient habituellement fondés sur la réduction des salaires plutôt que sur l'ajustement fiscal était effectivement une bonne raison pour les critiquer. Cependant, la gauche basait sa critique presque exclusivement sur le slogan « non à la récession ». L'argument économique de la gauche était fondé sur l'adoption d'idées prétendument keynésiennes favorisant des déficits budgétaires chroniques et sur une stratégie de développement poussée par la demande.

En 1979, l'ajustement de la balance des paiements était devenu absolument nécessaire. Il n'est pas surprenant que les économistes de la gauche structuraliste modérée qui n'avaient pas été capables de faire leur transition intellectuelle aient appuyé la politique économique populiste et de développement national-volontariste adoptée par le régime militaire de droite, alors au pouvoir. Lorsque l'ajustement a finalement été effectué en 1981, la gauche considéra de manière erronée que l'ajustement n'était pas nécessaire alors qu'il n'y avait pas de solution de remplacement. Il était non seulement indésirable mais encore impossible de poursuivre une politique de déficits élevés des comptes courants. À cette occasion, la seule critique sérieuse et novatrice des politiques d'ajustement orthodoxes provenant de la gauche modérée venait des économistes qui développaient la théorie de l'inflation inertielle.

Une politique salariale de redistribution est partout caractéristique du populisme économique. La concentration du revenu est, on le sait, le principal problème au Brésil qui possède l'une des distributions du revenu les plus déséquilibrées et les plus injustes au monde. Toutefois, ce fait en lui-même ne légitime pas une redistribution salariale irréaliste. Au Brésil, une politique économique progressiste devra nécessairement combattre cette distribution inégale, déséquilibrée non seulement entre les salaires et les profits, mais encore entre les salaires horaires perçus par les travailleurs et les rémunérations régulières de la classe moyenne technobureaucratique. Toutefois, lorsque des augmentations de salaires sont proposées, il est nécessaire de faire attention à ne pas élever les salaires réels au-dessus de la productivité pour ne pas réduire le taux de profit. En effet, comme le taux de profit n'est pas exagérément élevé, les entrepreneurs n'accepteront pas la réduction de leur profit et répercuteront les augmentations de salaires sur les prix.

Une hausse des salaires au-dessus de la productivité menace toujours les profits et accélère le taux d'inflation. C'est inévitable. La politique salariale n'est effective que lorsqu'elle se limite à trois objectifs : 1° protéger les salaires réels de l'inflation, 2° assurer le transfert aux travailleurs des augmentations de productivité et 3° réduire les différences entre les salaires horaires et les rémunérations régulières par une augmentation graduelle du salaire minimum. Il serait probablement possible d'élever les salaires au-dessus de la productivité sans affecter le taux de profit si la différence était payée par les rentiers ou s'il y avait une augmentation de l'efficacité de l'État qui permette de réduire les impôts dans la même proportion que l'augmentation du salaire

réel. Une troisième solution serait la prédominance d'un progrès technique qui épargne du capital, ce qu'exprime l'augmentation du rapport produit/capital⁹. Ces conditions sont pourtant difficilement réalisables.

Des mesures efficaces pour redistribuer le revenu incluent l'industrialisation poussée par les exportations, la politique industrielle orientée vers la production de biens salaires (biens de consommation simples), la réforme agraire, la réforme progressive de l'impôt et l'orientation des dépenses publiques en faveur des pauvres. Ces idées sont encore rarement acceptées par la gauche populiste.

Un slogan fréquemment cité est que « les augmentations salariales ne sont pas la cause de l'inflation ». Ceci a été vrai durant une longue période du régime autoritaire lorsque les salaires réels soit augmentaient de manière déphasée par rapport à la productivité soit diminuaient en termes absolus. Cependant, à la fin des années 1970, la situation changea. En 1985, après la chute du régime autoritaire, les exigences irréalistes de la part des travailleurs se sont brusquement intensifiées. La classe moyenne salariée employée dans le secteur public est devenue particulièrement active dans ce domaine. Comme le conflit distributif s'approfondissait, le déficit budgétaire s'accrut, provoquant l'accélération du taux d'inflation. Les gains salariaux réels tendaient à être de courte durée. L'inflation élevée effaçait rapidement tout gain réel et l'unique résultat durable des hausses de salaires nominales était un taux d'inflation encore plus élevé.

En conclusion, certaines idées et pratiques politiques de la gauche modérée qui sont très reliées au populisme économique – l'ancien nationalisme, l'orientation en faveur du marché intérieur, le refus de l'ajustement et la redistribution salariale – ne sont pas compatibles avec des politiques économiques rationnelles et cohérentes. En outre, les pratiques politiques de la droite opportuniste – le national-volontarisme et le clientélisme – ne sont pas reliées au populisme économique. Ce sont des obstacles politiques à la stabilisation et à la croissance.

La droite idéologique

La droite idéologique est aussi génératrice de politiques économiques irrationnelles. Elle inclue les économistes monétaristes et les idéologues néolibéraux qui adoptent une vision théorique militante, s'opposant virtuellement à toute intervention de l'État dans l'économie et appuyant seulement les politiques économiques strictement orthodoxes pour stabiliser l'économie brésilienne. Une fraction croissante de l'élite des affaires au Brésil peut être

9. J'ai examiné en détail ce problème d'un point de vue théorique dans Bresser-Pereira (1986).

incluse dans cette catégorie. Ses dirigeants peuvent ne pas être opportunistes, mais ils sont sur le plan idéologique conservateurs. Or, dans les pays en développement, outre les traits conservateurs typiques comme mettre l'ordre au-dessus de la justice et résister au changement, le conservatisme est internationaliste et implique la subordination idéologique aux valeurs et au système de croyances existant dans les pays centraux.

La droite idéologique est convaincue que ses analyses en matière de politique économique sont intrinsèquement rationnelles, parce qu'elles sont fondées aussi bien sur la logique du capitalisme que sur sa propre logique. Cette droite se repose sur sa propre rationalité pour faire face à la fois à l'irrationalité de la gauche populiste et des politiciens opportunistes. Elle contrôle les moyens de communication de telle sorte qu'elle réussit normalement à répandre ses idées dans le public en général et à renforcer ainsi son hégémonie idéologique.

Malheureusement, les idées de la droite idéologique sont moins rationnelles qu'elle ne le suppose. En fait, elles constituent un obstacle important à l'adoption au Brésil d'une politique économique cohérente, en particulier quand le pays est confronté à une situation anormale de crise aiguë. Elle requiert du courage en matière de décisions économiques qui novatrices ou hétérodoxes comportent des risques.

Le conservatisme social est le problème évident dans un pays où les revenus sont tellement inégaux. Au Brésil, le poids des prélèvements obligatoires est relativement faible et le système d'imposition est régressif. Ainsi, une réforme progressive de l'imposition serait un instrument évident pour réduire le déficit public et pour redistribuer le revenu de manière plus équitable. D'une part, la droite idéologique s'oppose systématiquement aux réformes de l'imposition qui élèveraient le poids des prélèvements obligatoires ou qui les rendraient plus progressifs mais, de l'autre, elle se montre préoccupée par le manque d'incitation à épargner et à investir alors que le renoncement fiscal et les incitations fiscales en faveur des entreprises sont une source importante des déficits budgétaires. La majorité de ces incitations ou exemptions fiscales ont perdu depuis longtemps leur raison d'être. Beaucoup d'entre elles ont été éliminées, ce qui a récemment permis d'augmenter le poids des prélèvements obligatoires. Mais le niveau des subventions au Brésil reste encore élevé.

Bien que la droite idéologique manifeste sa préoccupation à propos de la concentration du revenu au Brésil, elle ne fait rien pour aider à résoudre ce problème. Un pacte social, essentiel pour contrôler les salaires et pour inhiber l'inflation, comporterait des concessions aux travailleurs en termes de réforme sociale telle l'augmentation des dépenses d'éducation et de santé. Cela comporterait également un programme de revenu minimum soit sous forme d'un impôt négatif sur le revenu, soit d'un versement universel ou strictement limité aux familles pauvres ayant des enfants à l'école. Cependant, la droite idéologique s'oppose systématiquement à tout effort qui rendrait viable cette

démarche utilisant les dépenses sociales, entre autres parce que les riches utilisent peu les services d'éducation et de santé de l'État. Ce comportement sert ses intérêts en tant que classe et se fonde aussi sur la conviction conservatrice que l'ordre doit toujours primer sur la justice sociale.

Le monétarisme est une idéologie économique de droite qui a surgi pour combattre le keynésianisme à un moment où il s'affaiblissait. Les problèmes macroéconomiques ne prenaient plus alors leur origine dans l'insuffisance chronique de la demande mais étaient reliés à la crise fiscale. Le monétarisme s'est d'abord développé dans la version de Friedman, puis il a évolué avec la théorie des anticipations rationnelles des « nouveaux classiques » (Sargent, Lucas). Le monétarisme comporte une contradiction fondamentale : c'est une théorie macroéconomique, nécessairement dirigée à des fins de politique économique, qui, elle, professe une abstinence en matière d'intervention étatique. Si le marché n'est pas parfaitement autorégulateur, il l'est en tous cas plus que toute correction effectuée par l'État selon cette théorie. Néanmoins, cette abstinence n'est pas pratiquée. Les recommandations monétaristes en matière de politique de stabilisation ont tendance à être actives et agressives et, lorsque la stabilisation est atteinte, les monétaristes savent que celle-ci est si précaire que l'intervention continue de l'État sera nécessaire pour la maintenir.

Actuellement, et malgré ses échecs pratiques récurrents, le monétarisme dans sa version des anticipations rationnelles est la religion économique des universités des pays capitalistes développés. Le résultat de la subordination idéologique des élites des pays périphériques à celles des pays centraux est un monétarisme presque sans restriction adopté par la droite idéologique dans un pays périphérique comme le Brésil. Deux exemples suffisent. Bien que l'inflation brésilienne ait des origines structurelles et un caractère inertiel, rendant l'offre de monnaie endogène ou passive, la droite croit que l'inflation peut être simplement contrôlée par la mise en œuvre de politiques monétaires et fiscales¹⁰. Dans une économie sous-développée comme la brésilienne, les déséquilibres économiques s'approfondissent mais, fondée sur le monétarisme, la droite néolibérale croit que les forces du marché réussiront à résoudre tous les problèmes.

Les échecs successifs de cette approche pour résoudre les crises économiques en Argentine, au Brésil et au Chili ont contribué à un certain discrédit du monétarisme au début des années 1980. Cependant, après l'échec des plans hétérodoxes, Austral et Cruzado, le monétarisme a récupéré une part de son prestige perdu. Tout à coup, à la suite d'une manœuvre très intéressante de la droite néolibérale, les politiques de stabilisation conventionnelles

10. Le plan Verão de 1989 était une tentative typique de contrôle de l'inflation par l'adoption d'une politique monétaire très orthodoxe. Les taux d'intérêt élevés qui ont suivi étaient la principale cause de l'hyperinflation subséquente. Entre mai et décembre 1990, une seconde phase du plan Collor, le plan Éris, était une tentative totalement monétariste de contrôle de l'inflation.

(fondées sur des politiques fiscales et monétaires sur lesquelles un consensus relatif existe entre les bons économistes) ont été assimilées au monétarisme « orthodoxe ». Elles ont été opposées aux théories keynésiennes et structuralistes, considérées alors comme populistes et « hétérodoxes ». Par le biais de cette stratégie rhétorique, la droite idéologique a réussi à assimiler l'hétérodoxie au populisme économique, alors que l'hétérodoxie en théorie économique signifie simplement ne pas adopter l'économie politique dominante et, en politique économique, ne pas se limiter à la politique fiscale et monétaire, mais utiliser les politiques du revenu. Alors que dans les pays développés la théorie de l'inflation inertielle commençait à être intégrée par l'économie politique dominante et qu'un nombre croissant d'économistes associaient les politiques conventionnelles ou orthodoxes (fiscales et monétaires) aux politiques hétérodoxes (qui neutralisent l'inertie), la droite monétariste néolibérale au Brésil refusait encore d'adopter des politiques hétérodoxes et défendait simplement les politiques orthodoxes de contrôle de l'inflation¹¹. Quand un programme de stabilisation, tel le plan Real, a finalement contrôlé l'inflation en 1994, les monétaristes n'ont pas reconnu son caractère essentiellement hétérodoxe, bien que ses auteurs soient des économistes néostructuralistes et que le recours à l'unité réelle de valeur (URV) était une stratégie ingénieuse, absolument non conventionnelle, pour neutraliser les effets de déphasage des contrats, c'est-à-dire l'inertie.

En fait, les politiques économiques monétaristes sont par nature inadéquates ou irrationnelles. Il est évident qu'un rejet dogmatique de l'intervention étatique empêche la politique monétariste de traiter les problèmes de l'économie brésilienne. Par ailleurs, le monétarisme ignore les caractéristiques spécifiques à chaque économie. L'inflation inertielle peut être un phénomène universel, mais le degré d'indexation formelle et informelle au Brésil la rend spécifique à la situation brésilienne et requiert des mesures particulières pour la résoudre.

Le néolibéralisme est le complément du monétarisme. Le consensus de Washington, déjà largement traité dans cet ouvrage, a été l'une de ses manifestations en Amérique latine. Bien que la droite idéologique persiste à l'ignorer, elle sait (ou devrait savoir) que l'État a joué un rôle clé dans l'industrialisation du Brésil. Au cours des années 1980, après avoir contracté une dette extérieure élevée, l'État brésilien a souffert d'une crise fiscale sévère qui était un obstacle à la croissance économique. Pour ceux qui souscrivent à un néolibéralisme sans fard, cela indiquerait que l'État doit s'abstenir totalement d'exercer un quelconque rôle économique. Bien que la critique néolibérale envers l'État ait été utile pour critiquer l'étatisme populiste latino-américain, les politiques économiques que propose le néolibéralisme ne

11. La dernière édition du manuel classique de Samuelson et Nordhaus. *Introdução à economia*, contient une section complète sur l'inflation inertielle.

sont pas réalistes. La tâche primordiale est de résoudre la crise fiscale ; l'objectif n'est pas d'expulser l'État de l'économie, mais de l'habiliter à assumer de nouvelles fonctions pour promouvoir le bien-être et le progrès technologique.

L'aspiration naturelle des entrepreneurs brésiliens est par-dessus tout d'intégrer le Brésil à l'économie internationale. Si cet objectif était atteint, le capitalisme brésilien serait naturellement moins vulnérable, aussi bien du point de vue économique qu'idéologique. Comme il existe une hégémonie économique et idéologique claire de la bourgeoisie, ce désir d'une plus grande intégration au monde développé est assez naturel. Le problème qui se pose est de comment atteindre cette intégration. En général, les conservateurs brésiliens croient qu'il suffirait que le pays adopte un internationalisme militant, devenant crédible aux yeux des pays développés. Cependant l'internationalisme de droite, préoccupé à créer la confiance, prend souvent la forme d'une subordination aux intérêts des pays développés sans la moindre critique vis-à-vis de ces derniers. Cette attitude que j'appelle internationalisme subordonné est un phénomène courant au Brésil. C'est une conséquence d'une domination culturelle et économique du monde développé sur la périphérie. Cette subordination, pour la droite idéologique, entraîne un engagement incompatible avec les intérêts nationaux, tout comme le vieux nationalisme pour la gauche.

L'internationalisme subordonné est également comme son nom l'indique la stratégie de la construction de la confiance défendue en Amérique latine par les élites des affaires. L'idée est de suivre toutes les recommandations ou suggestions faites par Washington (le gouvernement des États-Unis) et par New York (le système financier) pour essayer de construire la confiance. Depuis août 1989, le Mexique suit fermement cette stratégie. Il a signé, de manière irresponsable, l'accord sur la dette avec les banques commerciales six mois après l'annonce du plan Brady. La réduction de la dette fut insignifiante mais l'argument était alors que « la confiance avait été conquise ». Depuis lors et jusqu'à la cassure en décembre 1994, le gouvernement Salinas s'était engagé dans l'obtention d'une crédibilité aux dépens de l'intérêt national et des fondamentaux macroéconomiques.

Actuellement, les conservateurs en Amérique latine voient l'expérience chilienne comme un exemple de politique économique ferme et réussie. Ils ont pour l'essentiel raison. Le Chili a été une exception à la règle. Après des erreurs importantes et la crise profonde de 1982, le gouvernement autoritaire chilien a réussi à surmonter la crise fiscale et à retrouver le chemin de la croissance. Depuis le retour à la démocratie en 1990, le nouveau gouvernement contrôle les fondamentaux macroéconomiques en même temps qu'il donne une plus grande importance aux politiques sociales. Ni le régime autoritaire, ni le régime démocratique n'ont privatisé les mines de cuivre, qui est la principale source d'une épargne publique hautement positive.

Les résultats positifs et négatifs de l'économie chilienne ont été le produit de politiques orthodoxes et d'un régime autoritaire qui ajusta l'économie aux

prix d'une forte concentration du revenu et d'une augmentation substantielle de la pauvreté (Piedra, 1988). Sheahan (1986, p. 161) a noté que les politiques économiques des régimes autoritaires en Amérique latine incluaient un certain contrôle des prix, un faible protectionnisme, de sérieux efforts pour limiter le déficit budgétaire, un contrôle strict des salaires et des conditions hautement favorables pour les investisseurs étrangers. Sheahan confond la rhétorique du régime avec les actions pratiquées. En fait, les régimes autoritaires latino-américains n'ont pas nécessairement adopté des politiques économiques orthodoxes ou néolibérales. Leur rhétorique était invariablement opposée à l'intervention étatique et au protectionnisme mais, bien qu'ils préconisassent l'austérité fiscale, ils la pratiquaient rarement. Au cours des années 1970, l'endettement extérieur excessif et les déficits publics correspondants ont tous été effectués par des régimes autoritaires, notamment au Brésil, en Argentine, au Chili et au Pérou. Au Chili, l'ajustement fiscal constitue une exception. En revanche, Sheahan est sur un terrain plus ferme lorsqu'il se demande si les gouvernements non autoritaires en Amérique latine peuvent survivre à une expansion des politiques populistes. Ces politiques se sont intensifiées au cours des années qui ont suivi le retour à la démocratie et ont entraîné des augmentations salariales au-dessus de la croissance du revenu par habitant, des hausses dans les dépenses publiques et un protectionnisme excessif.

En résumé, les pratiques et les idéologies politiques populiste et nationale-volontariste d'un côté, et simplement orthodoxe de l'autre, constituent l'obstacle principal à l'adoption de politiques rationnelles et cohérentes au Brésil et plus généralement en Amérique latine. Ces pratiques et idéologies ont entraîné les crises fiscales, les problèmes de balance des paiements, l'inflation, une gestion macroéconomique incompétente, de faibles taux de croissance, une concentration du revenu et l'échec de la lutte contre l'inflation inertielle.