

Analyse de la conjoncture économique

28 septembre 2006

Le pays souffrira peut-être jusqu'à une récession au cours du prochain mandat. Entretien avec Fernando Cardim, économiste.

Traduction de Caroline Sordia pour *Autres Brésils*

Le bilan le plus synthétique des quatre années de gouvernement Lula est celui d'une opportunité manquée de retour à la croissance et à une position de leader dans le contexte international. Depuis les années 1960, le monde n'avait pas vécu une période aussi bénéfique et le Brésil est resté en queue de file de la croissance mondiale, en l'absence de plan stratégique capable d'indiquer au pays les chemins du développement.

« Pourquoi le pays ne progresse-t-il pas, pourquoi les entreprises n'investissent-elles pas? Parce qu'elles n'ont pas l'assurance de la direction choisie pour le Brésil », dit l'économiste Fernando Cardim, professeur de l'Institut d'Economie (IE) de l'UFRJ.

Pour lui, le développement soutenu ne viendra qu'avec une planification à long terme et une réforme politique capable de récupérer l'Exécutif et la capacité de gouverner dans un système ouvert, avec un Législatif démocratique et efficace. « Il n'y a pas au Brésil, depuis le régime militaire, de système politique qui permette de penser une stratégie de gouvernement », affirme-t-il.

Baisser les taux d'intérêt n'est pas l'unique recette du retour à la croissance, mais cela aide.

Critique féroce de la politique macroéconomique mise en œuvre par le gouvernement du PT, qu'il considère comme « désastreuse », l'économiste attribue une bonne part des taux bruts de croissance à la gestion de la politique monétaire menée par la Banque Centrale (BC). « La BC prétend que l'économie est en croissance pour se référer à sa politique contractionniste. Oui, nous sommes en croissance au même rythme qu'Haïti », dit-il. Cardim condamne également la politique fiscale et de taux de change. Et il s'inquiète pour les exportations, étant donné que les conditions externes sont en train de changer, avec des risques de récession aux Etats-Unis.

Les incertitudes externes, couplées à un gouvernement qui, de son point de vue, s'est caractérisé par l'« inertie » en matière économique, et par des alliances illégitimes sur le plan politique, le conduisent à n'attendre guère d'un éventuel second mandat du PT. « Je crois que le gouvernement Lula reproduira probablement le premier mandat. En grande partie parce qu'il n'a pas indiqué quelle serait sa vision stratégique pour les quatre prochaines années. Et une stratégie, cela ne s'improvise pas ». Pessimiste, il ne croit pas que Lula ait de plan B pour les quatre prochaines années, en cas de réélection, et craint qu'une perte de dynamisme de l'économie mondiale ne conduise le Brésil à des taux de croissance négatifs, voire à une récession.

Ci-dessous, extraits de l'entretien accordé au journal Valor, 28/09/2006.

Quelle est votre évaluation de la conduite de la politique économique par le gouvernement Lula ?

Le bilan le plus synthétique des quatre années de Lula est peut-être celui d'une opportunité manquée. Ce qui attire l'attention, c'est qu'il s'agit d'une période qui a été exceptionnellement bénéfique sur le plan international. Depuis les années 1960, on n'avait pas eu de période aussi bonne. Dans les années 1970, nous avons subi les déséquilibres inflationnistes du monde entier, le choc pétrolier ; dans les années 1980, la crise de la dette. Dans les années 1990, les crises financières, particulièrement dans la seconde moitié de la décennie. La période post-attaque des Twin Towers –à partir de 2002- est une période de croissance mondiale, et les seules crises financières importantes, l'Argentine et la Turquie, ont eu peu d'impact sur le monde. **Quand on regarde en arrière, le plus dramatique est la sensation d'opportunité manquée, qui se reproduira difficilement dans les prochaines années.** Le Brésil n'en a pas profité et a perdu une chance unique de retrouver une position de leader sur le plan international.

Malgré cela, vous estimez qu'il y a quelques réussites de ce gouvernement? Quelle a été la principale ?

Des réussites, il y en a toujours. La politique étrangère, je reconnais que cela a été une réussite. L'ALCA était presque une réalité quand le gouvernement Lula a commencé. Et ç'aurait été un désastre. Donc, en politique étrangère, malgré les problèmes qui finalement sont restés, comme les cafouillages avec la Bolivie et maintenant, au FMI, je crois que cela a été un succès, comme, par exemple, la politique d'alliances avec l'Inde et l'Afrique du Sud, qui ont un potentiel important. **Pour moi, faire barrage à l'ALCA et aux menaces qui se présentaient à l'OMC a été un grand progrès.**

Et sur le plan interne ?

En matière de politique domestique, je trouve plus difficile de faire un bilan positif. Je crois que certaines choses ont fonctionné par inertie. La politique de change a été un désastre. Comme le monde a connu une forte croissance et les pressions chinoises ont élevé le prix de nombreuses marchandises importées, cela a compensé la politique de change, mais ses effets vont se faire sentir, d'ailleurs, se font déjà sentir, et à partir de maintenant cela va empirer si l'économie américaine entre en récession. La politique de taux d'intérêts a été d'une insensibilité plus grande encore que sous Fernando Henrique Cardoso. La politique fiscale a également été très mauvaise. Enfin, la politique macroéconomique a été désastreuse.

Sur le plan interne, vous ne voyez aucune réussite du gouvernement Lula ?

Je citerais une réussite possible, bien que le processus soit en cours, qui a été la récupération de la Banque nationale de développement économique et social (BNDES). Cela a été, je crois, une mesure très importante. La BNDES était devenue une banque d'investissement, de privatisations. Une banque, finalement, en route vers l'autodissolution.

Quelle est la principale erreur de l'actuelle politique macroéconomique ?

Celle que j'appellerais la principale, parce qu'elle est un peu à la source des deux autres, c'est la politique de taux d'intérêt. Dans une grande mesure, la politique de change est handicapée par la politique de taux d'intérêt, et la politique fiscale également. **Une large partie de ce que**

nous avons comme problème de change, c'est-à-dire la surévaluation du réal, est due au fait que les taux d'intérêt que l'on paie ici, on ne les paie nulle part ailleurs au monde. Il y a donc une pression toujours très forte à l'entrée de capitaux. Et, comme problème fiscal, ce sont les fameux 8% du PIB payés au service de la dette publique, et qui ne sont pas justifiés. Il n'est pas justifié que l'addition soit si élevée, parce qu'il ne s'agit pas de défendre des impayés. La grande justification est la Banque Centrale, qui travaille selon des visions de l'économie, des paramètres qui, si on les compare au reste du monde, ne sont pas justifiés. **S'il existe quelque chose d'étrange, et qui soit légitimement brésilien, c'est la Banque Centrale.** Pour moi, la BC est ce que les conservateurs aiment appeler une « *jabuticaba* »¹. La BC prétend que l'économie est en croissance pour se référer à sa politique contractionniste. Oui, nous sommes en croissance au même rythme qu'Haïti. Tous les autres se sont propulsés vers l'avant. Il y avait ce fameux groupe des BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine), qui maintenant sont les RIC : Russie, Inde et Chine ont couru vers l'avant. Et nous voilà en queue de cortège, satisfaisant la BC.

Le manque de croissance reste-t-il le grand problème du Brésil ?

Je vais peut-être détonner un peu par rapport au sens commun. **Je crois qu'une économie en développement, puisque c'est notre cas, ne peut se passer d'un gouvernement actif en matière économique.** Je parle d'un gouvernement qui ait une stratégie, une vision de long terme, qui soit capable de coordonner l'action d'acteurs privés. Nous n'avons pas beaucoup de ressources. Nous sommes un pays pauvre, sous-développé, donc les ressources doivent être bien utilisées, leur usage doit être stratégiquement bien pesé. Cela était sûrement une erreur du gouvernement de Fernando Henrique Cardoso (FHC). Et c'est une préoccupation qui se maintient dans le gouvernement Lula, un gouvernement qui n'a pas été capable d'indiquer une quelconque direction à suivre.

C'est pour cette raison que nous avons un faible taux d'investissement ?

Les entreprises font des profits immenses. Pourquoi n'investissent-elles pas ? Elles n'investissent pas car il n'y a pas d'assurance de la direction choisie pour le Brésil. **Un gouvernement qui sait où il va est indispensable** pour que le Brésil se développe, pour que le secteur privé se sente un minimum en confiance et pour que les ressources rapportent ce qu'elles peuvent rapporter.

Qu'est-ce qu'il faut au pays pour avoir un plan stratégique pour améliorer ses résultats dans sa quête de développement ?

Il s'agit là d'une seconde chose, et je crois qu'effectivement le problème n'est pas le gouvernement Lula, mais la nécessité d'une réforme politique. **Depuis la fin du régime militaire, notre régime politique est un régime de paralysie. Il a créé des partis qui ont un pouvoir de veto, mais aucun n'a un pouvoir de direction. Il n'y a pas de système politique qui permette de penser une stratégie.** Une coalition PSDB-PFL arrive au pouvoir, n'a pas de majorité et se transforme en comptoir d'affaires. On élit une coalition PT-PC do B, elle a encore moins de majorité. Et elle se transforme en comptoir d'affaires. Je crois qu'une réforme politique qui adopte, par exemple, des clauses de barrière effectives est déjà un

¹ Comme l'explique le sociologue Paulo Roberto de Almeida dans la revue Espaço Acadêmico n°54, nov. 2005, la *jabuticaba* désigne tout ce qui relève d' "explications sociales exclusives" et propres au Brésil, qui n'existent et ne peuvent fonctionner qu'au Brésil, allant "à l'encontre de toute autre évidence logique" –à l'image de ce fruit qui ne pousse pas ailleurs... [N.d.T.]

premier pas. Ces histoires du gouvernement Lula sont effrayantes. Mais, sous le gouvernement de FHC, le premier scandale avait explosé avec le Sivam [Système de Vigilance de l'Amazonie], deux mois après l'investiture. Le chef du cérémonial présidentiel vendait des influences à un groupe américain dans la vente du système de sécurité de l'Amazonie, et a été puni par un poste d'ambassadeur à l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), à Rome.

Pour vous donc, pour que le Brésil progresse, il ne suffit pas d'abaisser les taux d'intérêt. Il faut une réforme politique et un projet national...

Si l'on abaisse les taux d'intérêt, il est bien possible que certaines entreprises aillent jusqu'à se disposer à investir, pour compenser le manque de gains sur le marché financier. Le problème va probablement être la dispersion. Il n'y a pas beaucoup de ressources dans le pays. On aura probablement un degré de gaspillage, de duplication, de fluctuation, que l'on pourrait prévenir par une politique industrielle qui indique les priorités, soutenue par la réforme du système financier qui, comme je l'insiste depuis longtemps, serait importante.

Comment serait la réforme financière ?

Ce serait des initiatives de développement du marché de capitaux. **Le système financier brésilien est essentiellement le système bancaire, et la création d'autres marchés est faite à partir de groupes bancaires, ce qui finit par éliminer la possibilité de compétition.** Donc le crédit aux entreprises, par exemple, est très cher. Que fait une entreprise américaine quand le capital commercial est très cher ? Elle vend des « *commercial papers* ». Parce qu'aux Etats-Unis, les entreprises qui se tournaient vers le marché de capitaux étaient légalement forcées d'être en compétition avec le système bancaire. On se plaint beaucoup du « *spread* » bancaire au Brésil. Nos politiques de sécurisation ne vont pas combattre cela. La recette américaine est de créer des schémas de sécurisation indépendants du système bancaire. On ne brise le monopole du système bancaire que par le développement d'institutions parallèles aux banques, et cela ne sort pas de nulle part. Il faut avoir des politiques d'incitation. Ce qui promeut la concurrence, ce sont des institutions nouvelles, et non des instruments nouveaux. Cela, pour moi, est une faille de la stratégie pensée par le Ministère des Finances (*Ministério da Fazenda*) pour réduire les « *spreads* » du système financier. Il existe une forte fièvre innovatrice, mais l'accent est toujours mis sur les mêmes institutions. La pression pour la réduction du coût des ressources sera très faible, tant que les instruments nouveaux seront apportés par les mêmes institutions.

Quel modèle est-il mieux à même d'aider le pays à s'élancer ? Un modèle de consommation de masse ?

Ce modèle opère déjà au Brésil depuis les années 1970. En lui-même, il n'est pas suffisant. Toute grande économie, comme l'économie brésilienne, n'a pas le choix. Le Brésil est ainsi depuis le *Plano de Metas* [Plan par Objectifs introduit par Juscelino Kubitschek en 1956]. Il est clair qu'il s'agit d'un modèle de consommation de masse avec de grandes différenciations. Une économie de la taille de l'économie brésilienne est toujours une économie de consommation de masse. Certaines personnes prenaient cette définition dans le sens d'une politique qui pénalise les exportations et favorise le marché interne. Certains groupes plus à gauche ont suggéré cela, ce qui est une grave erreur. L'exportation accroît le revenu et permet la production pour les masses à l'intérieur du pays. Avoir un complexe exportateur de soja génère des emplois qui n'existeraient probablement pas avec la politique contractionniste que

le gouvernement applique au reste. **Il y a une thèse erronée, selon laquelle il faut choisir entre deux choses. Soit on exporte, soit on fait de la consommation de masse. Les deux vont ensemble. C'est ça, le meilleur modèle.**

Le programme social “Bolsa Família” contribue-t-il à accroître la consommation intérieure ?

“Bolsa Família” est important, mais il s’adresse à un segment de “fonds du puits”. Du point de vue de l’économie en elle-même, il a un effet positif dans les zones où le “fonds de puits” est très important. Dans le Nordeste, il a fini par avoir cet effet. **En tant que politique économique, “Bolsa Família” n’a pas grande importance. En tant que politique sociale, il n’est pas très efficace sur le long terme.** D’un autre côté, j’ai toujours à l’esprit une phrase que le regretté Betinho aimait à répéter: “Qui a faim est pressé”. Alors je ne jette pas la pierre à “Bolsa Família”.

Comment voyez-vous un éventuel deuxième gouvernement Lula ? La conduite de l’économie doit-elle changer ?

Le futur immédiat se heurte à deux grandes incertitudes. La première est externe. Apparemment, le bon temps est en train de se terminer, mais au moins jusqu’à présent, il n’y a aucune grande tragédie à l’horizon. Evidemment, la majorité des grandes tragédies arrive sans prévenir. Donc cela ne veut pas dire grand chose. Il y a une incertitude externe qui est la récession américaine et qui, au contraire de ce que l’on pense, peut affecter la Chine, qui inonde de produits le marché américain.

Et la seconde incertitude ?

La seconde incertitude est ce que signifierait un deuxième gouvernement Lula. A ce stade, quels que soient les désastres qui surgissent, je crois que le président va être réélu. Mais personne ne sait ce que cela peut signifier. D’un côté, je crois que le président a découvert la vertu de l’indéfinition. De ne rien dire, jamais. Ce sont toujours des phrases très génériques, très souvent contradictoires. D’un autre côté, la dernière année de mandat a été particulièrement confuse. Quand le mandat a commencé, nous savions ce qu’était le gouvernement Lula. Palocci était la voix dominante, à laquelle toutes les autres se soumettaient dans le sens de poursuivre et d’approfondir le modèle économique hérité du gouvernement FHC. Le ministère (dirigé par Palocci) était transparent. Avec le changement de la dernière année, tout cela est devenu très incertain.

Il semble que le président ait choisit son ministre Mantega pour remplacer Palocci, principalement pour sa loyauté personnelle. Le président a peu à peu perdu tous ses conseillers, apparemment trahi par eux tous -et le président lui-même semble ressentir cela, c’est son discours- et s’est tourné vers quelqu’un dont la plus grande qualité est la loyauté personnelle. Mantega est extrêmement cohérent en la matière. Cela se voit qu’il soumet ses positions, et ce n’est pas une critique. Pour les citoyens de cette économie, cela signifie que même le choix de Mantega est une inconnue complète. Il a été choisi par affinité personnelle, et non pour une éventuelle divergence avec le modèle suivi par Palocci.

Selon votre analyse, Mantega va-t-il rester, si Lula est réélu ?

On ne sait pas jusqu'à maintenant si le ministre Mantega est un ministre de transition ou du deuxième mandat. Il parle comme s'il en était un. Mais le président ne donne pas cette impression. D'un côté, s'il a amené Mantega au ministère, et lui a laissé les mains libres pour renforcer une équipe plus « développementiste », Lula a publiquement renforcé le rôle du président de la BC, Henrique Meirelles. Il renforce un côté plus "développementiste" et rend pratiquement autonome ce qui reste de la stratégie plus conservatrice.

Le gouvernement pourra-t-il abandonner ce chemin et avoir une politique économique plus à gauche s'il obtient un second mandat ?

Je crois que le gouvernement Lula reproduira probablement le premier mandat. En grande partie parce qu'il n'a pas indiqué quelle serait sa vision stratégique et une stratégie, cela ne s'improvise pas. Dans le deuxième mandat, il hérite de lui-même et non de l'« héritage maudit » de Fernando Henrique Cardoso. **J'ai l'impression que le gouvernement Lula s'est résigné à l'idée que la politique économique n'est pas son truc. Elle doit être conservatrice, point, et que le rôle d'un gouvernement du PT est d'être bon pour les pauvres.** A cet égard, ce que j'espérerais d'un second gouvernement du PT est la même chose, en mieux et en plus. Plus de « Bolsa Família » et plus d'indécision au sens macroéconomique. Plus de politique monétaire perméable aux pressions du système financier, une politique fiscale qui découle de cela, poursuivant le surplus primaire. Je ne crois pas que Lula ait un plan B en tête.

Mais l'arrière-plan international ne sera pas le même...

Pour cette raison, je crains que le pays ne se dirige vers une situation plus difficile. Un gouvernement de peu d'initiative tentant de reproduire une inertie qui ne fonctionnait que quand le contexte international était si bon, dans l'inertie ça va. Ça va moins loin que les autres, mais ça ne va pas si mal. Dans la meilleure des hypothèses, nous allons continuer à progresser peu, mais si le reste du monde perd de son dynamisme, nous allons en perdre aussi, ce qui peut signifier des taux de croissance négatifs.