

Brésil : Un autre modèle économique est possible (contribution au débat dans le Parti des travailleurs)

mercredi 13 février 2008, par [DS \(PT\)](#) (Date de rédaction antérieure : mars 2003).

Démocratie socialiste (DS) est une tendance au sein du Parti des travailleurs (PT), regroupant les militants qui s'identifient à la IV^e Internationale. Nous reproduisons ici une contribution, approuvée par la Coordination nationale de la DS et présentée à la discussion lors de la réunion de la Direction nationale (DN) du Parti des travailleurs des 15-16 mars 2003. A l'issue du débat, marqué par un respect des minorités, la DN du PT a approuvé la résolution majoritaire (54 voix), qui confirme l'orientation actuelle du gouvernement Lula, et a rejeté les contributions présentées par Valter Pomar (de la tendance Articulation de gauche, 13 voix) et nos camarades de la DS (8 voix). Quelques membres de la DN du PT se sont abstenus.

Sommaire

- [Un modèle économique épuisé](#)
- [Période de transition ?](#)
- [La « transition » selon \(...\)](#)
- [Éléments pour une alternative](#)
- [Conditions du changement](#)

Ce texte a pour objectif de mener la réflexion sur l'impasse où mène la politique macro-économique de notre gouvernement — essentiellement du fait de sa continuité avec la politique du gouvernement Cardoso (surtout dans sa dernière phase). Plus qu'un questionnement des mesures ponctuelles adoptées, nous proposons ici un débat sur l'orientation générale qui a été suivie. Cette contribution vise également à défendre une autre politique, clairement orientée vers le changement. Une telle politique serait non seulement viable, mais conforme à l'esprit des Lignes directrices pour un programme de gouvernement du Parti des travailleurs (PT) pour le Brésil — approuvées par la XII^e rencontre nationale du PT de décembre 2001 —, et avec le Programme de gouvernement de l'alliance "Lula président" — ratifié par la direction nationale en juillet 2002.

Un modèle économique épuisé

Le modèle économique de Fernando Henrique Cardoso n'a pas subi de défaite, il s'est épuisé. L'application du modèle néolibéral au Brésil — de la mandature Collor au dernier gouvernement de Cardoso — a laissé un terrible héritage. D'une crise de développement, nous sommes passés à une stagnation permanente ; d'une autonomie nationale limitée et sans cesse remise en cause nous nous sommes dirigés vers une subordination passive aux va-et-vient des marchés internationaux et à une vulnérabilité extérieure toujours plus grande. C'est dans ce contexte que l'économie brésilienne est passée de l'hyperinflation à une précaire stabilité des prix qui, malgré tout, s'est trouvée mise en

échec pendant l'année 2002.

Cette régression économique s'est accompagnée d'une régression politique et sociale. Les avancées obtenues dans la lutte démocratique et populaire contre la dictature et tout au long des années 1980 ont été rognées au profit d'une sorte d'oligarchie financière de l'État. La crise sociale qui accompagne ce processus est la plus grave jamais traversée par le pays.

Les racines de la dégradation de la situation économique brésilienne durant les années Cardoso sont à chercher dans l'approfondissement de sa dépendance externe. Comme le signalait la XII^e rencontre du PT : « *en augmentant les besoins de financement extérieurs à des niveaux critiques et en abolissant les restrictions sur les mouvements de capitaux, les politiques appliquées ont transformé la dépendance vis-à-vis du capital étranger en un mécanisme d'intériorisation de l'instabilité des marchés financiers mondialisés et de subordination de l'économie nationale aux priorités et intérêts des créanciers et investisseurs externes.* » [1]

De fait, c'est la dépendance qui a conduit à l'aggravation de la crise tout au long de l'années 2002. À partir d'une combinaison de causes extérieures et intérieures, les capitaux se sont mis à fuir le pays. La dévalorisation consécutive du Réal [2] a conduit à une augmentation des prix, en particulier des tarifs des services publics privatisés et des produits dérivés du pétrole. Pour défendre ses objectifs d'inflation, la Banque centrale a suivi une politique orthodoxe basée sur des taux d'intérêt élevés et la restriction du crédit — c'est-à-dire tentant de juguler l'inflation en réduisant la demande globale. Tant la dévalorisation du Réal que l'augmentation des taux d'intérêt ont pourtant provoqué une augmentation de la dette publique. Pour éviter de laisser filer son endettement, le gouvernement fédéral a réduit les dépenses, visant à réaliser un excédent budgétaire brut [3]. De telles mesures renforcent la baisse de la demande et, par conséquent, conduisent l'économie à la stagnation. Entre autres conséquences négatives, cela provoque la montée du chômage.

Des crises comme celle traversée par le Brésil en 2002 sont fréquentes dans les pays du Tiers-monde qui ont libéralisé les mouvements de capitaux. Si la Banque centrale ne contrôle pas leurs flux — pour les adapter aux nécessités de la croissance économique et pour favoriser l'emploi — et si elle ne restreint pas leur volatilité, les mouvements de capitaux causent des problèmes à l'entrée et à la sortie, aggravant en même temps la dépendance économique.

La défense de la liberté de mouvement des capitaux et l'acceptation de l'approfondissement de la dépendance de l'économie brésilienne étaient tout à fait cohérentes avec la conception du "développement" mise en pratique par le gouvernement Cardoso. Y régnait l'illusion que la libéralisation des marchés, et des marchés financiers en particulier, attirerait dans le pays une épargne externe abondante et assurerait, à partir de là, la croissance économique. Son modèle économique était organisé selon deux lignes de force :

- en premier lieu, le renoncement à la souveraineté nationale. Cette libéralisation impliquait d'accepter que la politique soit essentiellement déterminée de l'extérieur, c'est-à-dire par les flux internationaux de capitaux, par les institutions de la mondialisation libérale (comme le Fonds monétaire international, FMI) et par les décisions de grands pays impérialistes — les États-Unis notamment. Enfin, une autre conséquence consistait en une profonde dénationalisation des centres du pouvoir et l'élimination quasi-totale de toute capacité de définition nationale d'une politique macro-économique ;

- en second lieu, l'étranglement de l'État par le pouvoir économique, la remise en cause des conquêtes démocratiques et l'affrontement avec le mouvement démocratique et populaire qui, après avoir défait la dictature, s'est maintenu dans l'arène politique brésilienne jusqu'à aujourd'hui (et a certainement eu un poids décisif dans l'élection de Lula). Cette stérilisation des institutions

représentatives conquises avec la fin de la dictature s'est tout particulièrement illustrée dans les définitions macro-économique, qui non contentes d'être toujours davantage dénationalisées, ont intégré la sphère de contrôle des prétendus marchés et, principalement des marchés financiers (nationaux ou internationaux).

Outre la stagnation économique et l'élévation du chômage, cette conception a d'autres implications négatives. Les taux de profit, sous le gouvernement Cardoso, ont toujours été parmi les plus élevés du monde. Mais, des profits élevés n'apportent que des difficultés budgétaires et le recul de la demande globale : cela provoque un transfert de richesses en faveur des détenteurs de capitaux financiers et tend à créer un « effet plancher » pour les taux de profit, poussant à la réduction des salaires. En clair, des taux de profit élevés renforcent considérablement la concentration de la richesse.

Des dogmes comme celui qui prétend que la libre circulation des capitaux est bénéfique, ou encore que toute augmentation de l'inflation doit être combattue par une augmentation des taux d'intérêt, ne sont pas compatibles — comme l'expérience de ces dernières années l'a démontré — avec un projet de développement et encore moins avec la recherche d'une plus grande justice sociale. Par contre, cela correspond tout à fait aux intérêts des détenteurs de capitaux financiers. Les conceptions du gouvernement Cardoso se comprennent facilement lorsqu'on se souvient que les grandes banques et institutions financières ont formé le noyau dur de la base sociale qui le soutenait.

L'essoufflement de ce modèle économique, sa faillite, sont apparus clairement en 2002, lorsque le contrôle de l'inflation — qui passait pour une grande victoire du gouvernement Cardoso — a été mis en échec. Le rejet de ce modèle et l'aspiration à d'autres horizons pour le pays sont à la racine de notre victoire.

Période de transition ?

Une série de mesures économiques du nouveau gouvernement traduisent une continuité préoccupante avec une politique économique qui a failli. Parmi celles-ci, on peut citer le maintien de taux d'intérêts élevés (les taux directeurs ont été augmentés à deux reprises dans les deux premiers mois du gouvernement) et l'élévation des objectifs d'excédent budgétaire brut d'un taux de 3,75 % à 4,25 % du Produit intérieur brut.

En outre, une des autorités les plus importantes de l'aire économique du nouveau gouvernement — le président de la Banque centrale — a fait état à plusieurs reprises d'une concordance sans bornes avec les orientations de la gestion antérieure.

Les mesures de continuité économique avec la politique pratiquée par Cardoso — désignées sous le terme de « potion amère » — ont été justifiées par la vulnérabilité externe, par la fragilité financière de l'économie brésilienne et par la nécessité de faire un effort pour gagner la confiance des marchés. Par ailleurs, il est souvent rappelé que durant la campagne électorale une « période de transition » du nouveau gouvernement avait été annoncée.

De fait, depuis la parution de la Lettre au peuple brésilien pour la candidature de Lula (en juin 2002) l'idée que le nouveau gouvernement ne pourrait pas mettre en œuvre immédiatement l'intégralité de son programme — sans une période de transition —, a été intégrée dans la campagne. Cette conception a ensuite été incluse dans le Programme de gouvernement de la coalition "Lula président", ratifié par la Direction nationale du PT en juillet 2002.

Néanmoins, une analyse des premières mesures et des propositions annoncées par le nouveau gouvernement dans le domaine économique infirment qu'il se situe dans une dynamique de transition (qui supposerait quelques changements, fussent-ils graduels). Au contraire, au-delà de la continuité de la politique suivie par la Banque centrale, des mesures annoncées laissent présager — si elles sont mises en pratique — une véritable consolidation de certains aspects de la politique du gouvernement précédent. C'est notamment le cas de la poursuite des privatisations des banques d'État et, surtout, de la concession d'une « autonomie opérationnelle » à la Banque centrale.

Il faut rappeler la place nodale qu'occupe la Banque centrale dans la politique économique. Outre le fait d'être responsable de la politique monétaire, elle contrôle la politique de change, la réglementation et la supervision du système bancaire et des mouvements de capitaux. Elle détient un rôle central dans les négociations avec le FMI. En outre, il faut noter que la politique monétaire donne lieu, avant tout, à la définition des taux d'intérêt, ce qui a au Brésil d'énormes conséquences budgétaires (si on augmente les taux d'intérêt, on augmente également la dette publique et son service). La politique de change a également d'importantes implications fiscales (une grande part de la dette publique brésilienne interne — outre la totalité de la dette externe — est indexée sur la variation du taux de change). Dans les faits, la taille de l'excédent budgétaire brut nécessaire pour éviter une augmentation du rapport dette publique/PIB — pierre de touche des exigences du FMI et des « marchés » — est déterminée en grande partie par des variables qui sont sous le contrôle de la Banque centrale.

« L'autonomie opérationnelle » de la Banque centrale formaliserait légalement la liberté d'action qu'elle possède déjà et lui donnerait plus de consistance ; de plus, comme cela inclut des mandats à durée déterminée pour ses directeurs, cela rendrait plus difficile leur remplacement suite, par exemple, à une décision du gouvernement de modifier sa politique économique. Bien entendu, à en croire le projet actuellement en discussion, la Banque centrale devrait remplir des objectifs définis par le ministère de l'Économie. Cela fait référence au dispositif instauré sous la gestion d' Armínio Fraga [4], d'utiliser des « objectifs d'inflation » pour ancrer la politique monétaire. Pourtant, outre le côté très discutable de ce modèle de politique économique, la définition d'objectifs d'inflation est, en soi, assez maigre comme orientation économique : la Banque centrale garderait une liberté totale dans la conduite de la politique monétaire pour remplir ces objectifs. De fait, le plus probable n'est pas de voir le ministère de l'Économie diriger l'action de la Banque centrale, mais — ce qui se produit depuis le gouvernement Cardoso — que la Banque centrale, par son influence sur le cadre budgétaire, détermine les marges de liberté du ministère. Qu'on se le rappelle, le PT a toujours été opposé à l'autonomie de la Banque centrale, sous quelque version que ce soit.

La logique propre de la stratégie consistant à « gagner la confiance des marchés », qui semble dominer la politique économique en cette phase initiale du gouvernement Lula, va à l'encontre de toute idée de transition. Plus explicitement, si la confiance des « marchés » est conquise grâce à une politique donnée, toute modification ultérieure de cette politique provoquera une perte de confiance.

Toute la logique de la politique mise en place jusqu'alors suggère plutôt que par « transition » il faut entendre un effort pour obtenir une meilleure marge de manœuvre dans le cadre du maintien de la politique macro-économique actuelle et non pas un processus pour en changer — il s'agirait de rester sous la dépendance de la situation internationale et des humeurs du marché. Si la situation internationale venait à se stabiliser et si les flux d'investissements retrouvaient le chemin de l'Amérique latine, le gouvernement brésilien aurait alors une plus grande marge de manœuvre dans sa politique économique. Comme l'a démontré la décennie écoulée, cette perspective est naïve, et l'instabilité est le fruit principal de ce type de stratégie.

La « transition » selon le programme de gouvernement

La transition vers un nouveau modèle, telle qu'elle a été définie dans le Programme de gouvernement, est quelque chose de nettement différent des mesures prises jusqu'à maintenant. Voyons ce qu'en disait ce texte :

« 26. La question clef pour le pays est de revenir à une croissance équilibrée dans toutes les branches d'activité — l'agriculture, l'industrie, le commerce et les services. Le retour de la croissance est le remède pour sortir du cercle vicieux entre les taux d'intérêt élevés, l'instabilité des changes et l'augmentation de la dette publique en proportion du PIB. (...) Le dépassement des obstacles à la reprise de la croissance ne sera possible qu'au prix d'une transition lucide et volontaire entre ce que nous avons aujourd'hui et ce à quoi la société aspire.

« 27. (...) Nous avons déjà subi le piège des changes. Et le Brésil en est sorti dans la douleur en 1999 — survivant mais pas indemne. On nous propose aujourd'hui le dilemme de l'ancrage budgétaire. La question est de savoir comment le dépasser sans déstabiliser l'économie. Notre gouvernement va préserver l'excédent budgétaire brut le temps nécessaire, de manière à prévenir toute augmentation du ratio dette publique/PIB — qui pourrait détruire la confiance dans la capacité du gouvernement à remplir ses engagements. Mais il va travailler fermement pour réduire la vulnérabilité externe et, avec elle, les taux d'intérêt élevés qui asphyxient les comptes publics et le secteur industriel productif. (...) Notre gouvernement ne va ni rompre de contrats, ni enfreindre des règles établies. Les engagements internationaux seront respectés. Les changements nécessaires seront décidés démocratiquement, dans les limites des institutions. (...)

« 29. La rigidité de la politique économique actuelle peut nous faire perdre le cap et par conséquent notre crédibilité. Le Brésil a déjà démontré, historiquement, une vocation à avoir une croissance de l'ordre de 7 % par an. C'est cette capacité que notre gouvernement va réparer, travaillant jour et nuit pour que le pays chemine de l'ancrage budgétaire jusqu'au moteur du développement. Le Brésil a besoin de naviguer dans la mer ouverte de la croissance. A moins qu'il ne nous soit interdit de chercher à gagner le port de la prospérité économique et sociale ? (...)

« [Le paragraphe suivant ouvre un chapitre du programme intitulé :] La transition vers un nouveau modèle doit avoir pour but le développement.

« 48. L'essentiel pour notre gouvernement sera la recherche à tout prix d'une reprise de la croissance économique comme moyen privilégié pour générer des emplois et pour distribuer la richesse. Ce sera l'instrument principal pour sortir de la spirale infernale — créée par l'actuel gouvernement — du déficit extérieur, de l'intérêt élevé, de l'instabilité des taux de change et de l'augmentation de la dette publique. Voici exactement pourquoi l'effort pour la croissance sera articulé à une transition ciblée et responsable entre la situation actuelle et ce à quoi aspire la société brésilienne. Ceci parce que ce n'est pas le changement de l'actuel modèle économique, mais sa perpétuation, qui aggraverait la vulnérabilité de notre économie. » [5]

Ces citations inspirent plusieurs interrogations :

Que faire pour que le pays « chemine de l'ancrage budgétaire jusqu'au moteur du développement », articulant la croissance avec une transition vers un autre modèle ?

Comment « fermement (...) réduire la vulnérabilité extérieure » (sachant qu'elle ne ferait qu'empirer avec la poursuite du modèle actuel, comme nous l'avons déjà signalé) ?

Osons dire qu'aucune initiative importante n'a été prise jusqu'alors sur ces deux fronts décisifs de la

politique macro-économique.

Pour ce qui est de la première question, le Programme exprime sans ambiguïté que c'est par la reprise de la croissance qu'on sortira du cercle vicieux composé des taux d'intérêts élevés, de l'instabilité des changes et de l'augmentation du rapport dette publique/PIB. Une reprise de la croissance faciliterait l'ajustement des comptes publics et, si elle est correctement orientée, contribuerait à réduire la vulnérabilité extérieure de l'économie brésilienne. Ceci permettrait de stabiliser les taux de change et de diminuer les taux d'intérêt, contribuant à contenir la croissance de la dette publique et de maîtriser à nouveau l'inflation.

Ainsi, la préoccupation pour la stabilité n'est pas synonyme d'une politique économique présidée et déterminée par le mécanisme de l'augmentation de l'excédent budgétaire brut et des taux d'intérêt, ou encore par la combinaison de ces deux variables entièrement dépendantes des fluctuations des flux de capitaux étrangers. C'est pourtant dans cette direction que pointe la politique économique du gouvernement jusqu'à maintenant.

En ce qui concerne la diminution de la vulnérabilité externe, quels instruments nouveaux ont été créés, ou ont été prévus, pour progresser dans cette voie ? Il est impératif que des mouvements dans ce sens soient combinés avec les initiatives importantes du gouvernement brésilien pour défendre la démocratie au Venezuela et pour construire une plus grande unité des pays latino-américains afin de s'opposer au rouleau compresseur des États-Unis dans leur volonté d'imposer la Zone de libre échange des Amériques (ZLÉA).

Si sur ces deux points de vue (la reprise de la croissance et la diminution de la vulnérabilité extérieure) — considérés par le Programme de gouvernement comme fondamentaux pour la transition vers un autre modèle économique — il n'y a pas eu d'avancée, le bilan n'est guère plus favorable en ce qui concerne un troisième élément : l'autonomie décisionnelle de la politique économique et des institutions qui en décident face aux « marchés », autonomie considérée comme stratégique par le texte des Lignes directrices de la XII^e rencontre nationale. Au contraire, se fixer comme objectif de gagner la confiance des marchés, c'est soumettre la politique et le programme économiques du gouvernement à leur contrôle. Les marchés (financiers) ne se bornent pas exprimer la confiance ou la méfiance ; ils exercent des pressions pour voir satisfaits leurs intérêts. Ils ont « confiance » en qui réalise une politique économique qui leur bénéficie.

En résumé : la poursuite de cette orientation — au nom d'une transition réinterprétée et limitée à l'expectative en attendant d'obtenir de meilleurs résultats dans le cadre de l'ancienne politique économique — diverge de la définition même de la transition selon le Programme de gouvernement. Elle est d'autant plus contradictoire avec le contenu général de la campagne électorale, qui mettait l'accent sur les changements et critiquait sévèrement la politique du gouvernement Cardoso.

Nous estimons que cette ligne est globalement incorrecte, et qu'il est possible d'en développer une autre sur la base des Lignes directrices du programme de gouvernement du PT pour le Brésil de la XII^e rencontre et du Programme de gouvernement 2002.

Éléments pour une alternative

La construction d'une alternative politique macro-économique est une tâche de tout le parti, et pas seulement des camarades qui sont à la tête du gouvernement.

Nous essayerons ici de mettre en relief les éléments de la ligne du parti (du texte Conception et Lignes directrices et du Programme de Gouvernement) qui sont suffisamment consistants pour

servir de référence à la définition d'une nouvelle orientation pour la politique économique. À partir d'eux, nous tâcherons de développer des propositions qui nous paraissent utiles au débat du parti et à l'effort de synthèse qui devra en sortir.

Le texte Conception et Lignes directrices a clairement affirmé la nécessité d'une rupture globale avec le modèle existant :

« 1. La mise en œuvre de notre programme de gouvernement pour le Brésil, de caractère démocratique et populaire, représentera une rupture avec le modèle économique actuel, fondé sur l'ouverture et la dérégulation radicales de l'économie nationale et sur ce qui en découle, la subordination de sa dynamique aux intérêts et aux humeurs du capital financier globalisé. (...) »

« 21. (...) Pour quiconque défend, non pas un simple "changement dans la continuité" grâce à l'adoption d'une politique "développementaliste" où le "social" figure comme élément secondaire, mais au contraire une véritable transformation inspirée par les idéaux éthiques de radicalisation de la démocratie et d'approfondissement de la justice sociale, il ne peut subsister aucun doute qu'un gouvernement démocratique et populaire devra opérer effectivement une rupture globale avec le modèle existant, établissant les bases de la mise en œuvre d'un modèle de développement alternatif.

« 22. Ce projet devra incorporer le combat contre la dépendance extérieure et la défense de l'autonomie nationale ; il aura le social comme référence centrale du développement — en d'autres termes, le développement soutenable incorporera dans sa dynamique interne la distribution du revenu et de la richesse, la création d'emplois, l'inclusion sociale et l'usage soutenable des ressources naturelles ; et il recherchera en permanence la création des conditions de la démocratisation de l'État et de la politique. Sa mise en œuvre ne sera possible qu'à partir d'une nouvelle coalition de forces qui rompe avec les pactes conservateurs successifs qui ont dominé le pays depuis des dizaines d'années. Il est temps d'oser, car c'est au moment de grands changements mondiaux, comme celui d'aujourd'hui, que s'ouvrent de nouvelles possibilités pour les pays de la périphérie du système, comme le Brésil, de conquérir une position d'insertion souveraine dans le monde. » [6]

En outre, ce même texte affirme que « le nouveau modèle de développement brésilien devra articuler trois axes structurants : le social, le démocratique et le national ». [7]

Le Programme de Gouvernement 2002 de la coalition Lula Président a détaillé certains aspects du texte Conception et Lignes directrices, a modifié certains de ses équilibres, a donné plus de place à l'idée de transition. Mais il ne s'est pas opposé à ce texte. Il est donc correct de les considérer comme un ensemble qui constitue notre référence fondamentale, s'agissant de développer une nouvelle formulation pour la politique économique.

L'idée d'une période de transition implique que la rupture avec l'ancien modèle n'aura pas lieu abruptement. Elle doit être préparée. La question peut alors être posée de la façon suivante : comment créer les conditions et rendre effective cette rupture globale avec le modèle des années FHC ?

Le point de départ central doit être la construction des conditions politiques pour le développement d'une nouvelle politique économique.

En fait, ce que nous devons modifier dès le début du gouvernement, ce sont les bases politiques sur lesquelles s'est fondée la politique économique du gouvernement FHC. Pour que se construise une nouvelle politique économique, il faut redéfinir qui doit la diriger. Sous le gouvernement FHC, elle a été dirigée par la combinaison entre un profond processus de dénationalisation des centres de

décision et une intense subordination au marché financier (avec ses dimensions nationale et internationale entièrement imbriquées). Sous notre gouvernement, la construction de la politique économique doit être de plus en plus souveraine face aux marchés et aux ingérences extérieures. Ce doit être simultanément une construction cohérente avec le programme de changement et avec des initiatives internationales pour affronter les contraintes imposées par les institutions de la mondialisation néolibérale sur les pays sous-développés. Tout comme l'implantation du néolibéralisme au Brésil est issue d'une défaite politique des forces démocratiques et populaires, aujourd'hui la défaite des forces néolibérales exige un développement cohérent dans la formulation et la pratique d'une nouvelle politique économique.

Conditions du changement

La construction des conditions du changement doit comporter divers aspects :

A. Restauration de la souveraineté nationale pour la prise des décisions de politique économique

Le résultat de plus de dix ans d'ouverture et de dérégulation, devenus chroniques depuis les accords avec le FMI à partir de 1998, a été un réel transfert de pouvoir de décision vers l'étranger. Il faut donc rétablir les conditions de l'autonomie de décision nationale.

À cette fin, il est essentiel de reprendre le contrôle des capitaux. Il y a plusieurs façons de le faire, et plusieurs gradations possibles. Il est possible d'imposer des exigences minimum de séjour dans le pays (par exemple, un an), comme cela s'est fait au Brésil dans le passé. Il est possible d'utiliser plusieurs formes de taxation pour empêcher les sorties à court terme. Ce n'est qu'en cas de manque aigu de réserves qu'est nécessaire une centralisation de toutes les opérations de change, en établissant donc un contrôle complet, mécanisme déjà utilisé lui aussi par le Brésil. Quelles que soient ces modalités, les contrôles de change ne constituent pas la rupture avec la « communauté financière » internationale.

Les *Lignes Directrices* de la XII^e Rencontre Nationale allaient au-delà sur des aspects importants de la relation avec le capital extérieur et le capital financier :

« 49. (...) implanter des mécanismes de régulation de l'entrée de capital spéculatif et réorienter l'investissement direct externe selon des critères de sélectivité qui favorisent l'augmentation des exportations, la substitution des importations, l'expansion et l'intégration de l'industrie de biens de production, et le renforcement de notre capacité endogène de développement technologique. Il est essentiel que le capital étranger soit lié à la création de capacité productive nationale et compense l'augmentation de la sortie des bénéfices, dividendes et royalties par son impact positif sur la balance commerciale. »

« 50. (...) la réglementation du processus d'ouverture du secteur financier. La réduction de la fragilité extérieure de l'économie brésilienne inclut aussi l'élimination des brèches légales qui facilitent la réalisation d'opérations financières opaques en direction de l'extérieur, la révision des plans de captation de ressources utilisées par le système bancaire pour des opérations d'arbitrage avec des titres publics et la réglementation de l'entrée de nouvelles banques étrangères dans le système financier national. » [8]

En outre, il faut créer les conditions pour mettre fin à l'accord avec le FMI, qui est l'instrument institutionnel subordonnant l'ensemble de la politique économique. Les *Lignes Directrices* signalent à ce sujet :

« 63. (...) Par opposition à l'orientation de caractère monétariste et orthodoxe du FMI, le nouveau gouvernement tâchera d'assumer publiquement un ensemble d'engagements sociaux et économiques liés aux objectifs et priorités du nouveau modèle de développement. Dans ce cadre, il conviendra d'établir des objectifs de croissance économique, de création d'emplois, d'investissement social et d'inflation qui concrétisent et donnent consistance à ces priorités, rendant possible, simultanément, leur vaste contrôle public ». [9]

Ces initiatives doivent être combinées avec la lutte pour modifier le rapport des forces international, en particulier la reprise du mouvement des pays endettés et la renégociation de la dette extérieure. Ces positions se trouvent dans les Lignes Directrices :

« 51. (...) en ce qui concerne la dette extérieure, aujourd'hui principalement privée, il sera nécessaire de dénoncer du point de vue politique et juridique l'actuel accord avec le FMI, pour affranchir la politique économique des restrictions imposées à la croissance et à la défense commerciale du pays, et bloquer les tentatives de re-étatisation de la dette extérieure, en réduisant l'émission de titres de la dette intérieure indexés sur le dollar. Le Brésil doit assumer une position internationale active sur les questions de la dette extérieure, en créant des alliances dans le processus d'audit et de renégociation de la dette extérieure publique, particulièrement de pays tels que le Brésil, le Mexique et l'Argentine, qui comptent pour une grande part de la dette extérieure mondiale et dont une grande partie de la population, ce n'est pas un hasard, est plongée dans la pauvreté. » [10]

De plus, il est important d'inclure l'aspect des relations commerciales du Brésil, en cherchant à rendre organique et équilibré le processus de substitution des importations et l'obtention d'un excédent commercial en relation aux autres éléments d'une nouvelle politique économique, de façon à ne pas répéter la tentative de réduire la vulnérabilité extérieure en prenant appui sur le seul excédent commercial (ce qui conduirait aussi à une dynamique récessive). Pour cela, une autre question-clé est celle de la position vis-à-vis de la ZLÉA. Il convient de poser comme orientation stratégique ce qui a été défini à la XIIE Rencontre Nationale :

« 53. Quant à la ZLÉA, (...) il ne s'agit pas d'une question de délais ou d'éventuels avantages dans tel ou tel secteur. Telle qu'elle est proposée, la ZLÉA est un projet d'annexion politique et économique de l'Amérique Latine par les États-Unis, dont la cible principale, du fait de son potentiel de ressources et de son marché intérieur, est le Brésil. Ce qui est en jeu, alors, ce sont les intérêts stratégiques nationaux, et la préservation de notre capacité et de notre autonomie de construction de notre propre avenir en tant que nation. En d'autres termes, rejeter ce projet, tel qu'il est actuellement présenté, est une condition essentielle pour rendre effectif l'objectif de réduction de notre dépendance et de notre vulnérabilité externes. » [11]

B. Restauration de la capacité de coordination gouvernementale des centres de décision de la politique économique, pour garantir leur autonomie de décision face aux marchés et leur subordination au programme de changement.

En plus de nationaliser les centres de décision en matière de politique économique, il faut les intégrer dans la coordination gouvernementale dont la logique procède du programme de changement (et pas des pressions et intérêts des marchés). Le point le plus important concerne la Banque Centrale. Il y a toute une discussion à faire sur la réglementation du chapitre sur le système financier de la Constitution. La commencer justement par la concession d'une autonomie accrue à la Banque Centrale, c'est-à-dire, par la concession légale de pouvoir au marché et la renonciation formelle au contrôle sur le fondement de la politique économique, peut non seulement représenter un frein pour toute tentative de transition, mais cela aura aussi un effet destructeur sur les possibilités du gouvernement. Il convient sur ce point, au contraire, de déclencher une discussion

générale sur la régulation démocratique du système financier, en prenant en considération la nécessité de soumettre la gestion de la politique économique, en particulier celle de la Banque Centrale, au programme choisi par les électeurs et au Gouvernement. Il faut revoir des fonctions aujourd'hui exclusivement dévolues à la Banque Centrale, comme celle de la définition du taux d'intérêt par le COPOM [12], et établir des formes plus transparentes et moins sensibles aux pressions et intérêts du marché financier.

D'autre part, il faut réduire le pouvoir du capital financier sur l'économie. Il y a là un vaste domaine de débats qui retentit sur la réforme fiscale (par la redéfinition des impôts payés par les banques qui doivent frapper progressivement les profits bancaires croissants), sur la récupération (et pas la privatisation) des banques publiques, sur le renforcement des banques publiques et leur orientation cohérente avec le programme du gouvernement, entre autres aspects.

Il convient aussi de mettre en relief la question fiscale, le taux d'intérêt et le service de la dette publique :

« 60. Mettre fin à la fragilité fiscale, pour garantir la consistance de la politique fiscale, est une pierre angulaire de soutien au nouveau modèle de développement. Cela signifie, avant tout, la préservation de la solvabilité de l'État, traduite par la réduction substantive et progressive de l'engagement des recettes dans le paiement des intérêts de la dette publique et par sa capacité de réaliser des politiques actives et coordonnées de dépense publique (y compris la dépense sociale). La perspective de placer le social comme axe du développement exigera une révision complète des actuelles politiques qui placent la dette financière et ses créanciers comme priorité numéro un de l'État brésilien. Dans ces termes, la réduction de la fragilité externe devra promouvoir une réduction des taux d'intérêts payés en cas de financements extérieurs, avec des effets positifs sur le taux d'intérêt intérieur à court terme, lequel influence le coût du financement de la dette publique, en diminuant le poids des intérêts et l'imprévisibilité de leur trajectoire.

« 61. Étant donné l'objectif de maintenir la solvabilité de l'État, il convient de préserver un aspect essentiel de la dépense publique, son rôle anti-cyclique et stimulateur de la croissance économique. Du point de vue cyclique, l'évolution du déficit public ne peut être assujettie à des objectifs à long terme ou à des conceptions anachroniques et nettement orthodoxes ou monétaristes qui postulent l'objectif budgétaire comme une valeur absolue et permanente. Cet équilibre peut être atteint grâce à la croissance économique et à la stabilité macro-économique (qui induisent le plein emploi et la maximisation des recettes fiscales). » [13]

Évidemment ces mesures occasionneront beaucoup de conflits avec les intérêts spéculatifs du capital financier. Mais on peut avoir confiance que seront perçues comme légitimes — depuis certains secteurs du patronat jusqu'aux classes moyennes, des commerçants aux agriculteurs, du mouvement syndical à de vastes secteurs populaires — les mesures qui réduiront les profits des spéculateurs en défendant la croissance, les ressources, l'emploi des Brésiliens. Ce n'est pas seulement l'inflation qui ronge les revenus : les taux d'intérêt scandaleux pratiqués dans le pays affectent durement le budget des familles, en particulier celles qui ont de faibles ressources.

C. Valorisation de l'axe démocratique du nouveau modèle de développement.

La conception du nouveau modèle de développement, approuvée lors de la XIIE Rencontre Nationale, a mis particulièrement l'accent sur son caractère démocratique. L'élargissement de la démocratie et la construction d'une gestion participative sont fondamentales par elles-mêmes, et font en outre partie de la création des conditions politiques de la construction d'un nouveau modèle. Ces aspects ont été traités dans les Lignes Directrices approuvées à la XII^e Rencontre :

« 64. Le modèle de développement dirigé par le gouvernement démocratique et populaire sera soutenu par un nouveau contrat social, fondé sur un engagement stratégique pour les droits humains et pour la défense d'une révolution démocratique dans le pays. L'alternative proposée représentera une rupture avec notre héritage de dépendance externe, d'exclusion sociale, d'autoritarisme et de clientélisme et, simultanément, avec le néolibéralisme plus récent. Cela entraînera donc un conflit d'hégémonie, où l'affirmation de valeurs radicalement démocratiques sera opposée d'une part à la culture politique et aux pratiques du clientélisme, de la conciliation, de la privatisation du public et d'autre part à la culture de la mercantilisation qui articule des valeurs et détermine des attitudes individualistes et consuméristes, y compris parmi les secteurs exclus et opprimés eux-mêmes. » [14]

Un des aspects de cet axe démocratique du modèle de développement est la participation populaire, décisive même pour rendre possible son implantation :

« 66. La construction du nouveau modèle de développement se fera dans le cadre de l'État de droit. Nos propositions de changements dans le cap donné au pays seront transparentes et prévisibles, dans le cadre d'une disposition permanente au dialogue, respectant toujours les principes de notre projet : développement autonome, justice sociale, participation démocratique. D'autre part, la mise en œuvre de ce nouveau modèle devra se confronter à des limitations légales et institutionnelles importantes. Cela signifie que les réformes politiques et institutionnelles tendront à prendre un rôle décisif, exigeant une mobilisation et une pression populaires intenses et une base de soutien parlementaire. » [15]

C'est le rôle de l'État lui-même qui doit être redéfini. Au-delà de la planification stratégique (ou gestion stratégique), la gestion participative est une condition :

« 73. Enfin, la redéfinition du rôle de l'État, dans le cadre du nouveau schéma de développement, requiert un nouveau modèle de gestion étatique, qui se déploie en deux grandes directions : la gestion participative et la gestion stratégique. La gestion publique participative — une des références centrales dans notre gestion des collectivités locales — doit être une dimension fondamentale de la reformulation de la relation entre l'État brésilien et la société, au niveau central aussi. La constitution de nouvelles sphères publiques démocratiques, tournées vers la cogestion publique, vers le partage du pouvoir public, vers l'articulation entre démocratie représentative et démocratie participative, sera un facteur-clé pour, simultanément, combattre les pratiques clientélistes, en valorisant la proclamation des droits, et favoriser la participation de nouveaux protagonistes sociaux, représentant la majorité de la population, aujourd'hui exclue des décisions (sauf de rares exceptions). Ce seront donc, non seulement des espaces de débat et de délibération entraînant l'État et la société, mais également de conflit d'hégémonie avec la culture clientéliste et avec les valeurs néolibérales. » [16]

Parmi les modalités de gestion participative, il faut souligner le budget participatif. Comme les Lignes Directrices le soulignent, la mise en œuvre du budget participatif au niveau central sera un « lourd défi » [17].

D. Restauration des conditions nécessaires aux entreprises d'État pour qu'elles puissent développer un rôle stratégique.

Un autre aspect de la création des conditions pour la transition vers un nouveau modèle de développement est le retrait des entraves au fonctionnement des entreprises étatiques.

En dépit des dégâts du processus de privatisation des entreprises d'État, réalisé surtout sous le gouvernement de FHC, le Brésil compte encore un nombre significatif d'entreprises étatiques,

situées principalement dans le domaine de l'infrastructure (tout spécialement dans l'énergie). Ces entreprises peuvent avoir, comme dans le passé, un rôle d'entraînement dans le processus de développement national.

À cet effet, cependant, il est indispensable de restaurer leur capacité d'investissement. La principale restriction dans ce domaine est, aujourd'hui, le respect de l'absurde critère imposé par le FMI, d'inclure l'investissement des entreprises étatiques dans le calcul du déficit public, et en particulier de le compter négativement pour le calcul des rentrées fiscales brutes. De cette façon, les récents relèvements des objectifs de rentrées fiscales brutes impliquent l'impossibilité d'investir pour les entreprises d'État.

Le critère de traiter l'investissement des entreprises étatiques comme une partie du déficit public est entièrement idéologique (c'est une application directe de l'idéologie néolibérale) ; il n'a absolument rien de « technique ». Son objectif avéré est de rendre impossible le fonctionnement des entreprises d'État. Il faut donc récuser ce critère.

* * *

Nous avons cherché ici à mettre en relief quelques aspects des initiatives, cohérentes avec Conception et Lignes directrices du Programme de Gouvernement du PT pour le Brésil, et le Programme de Gouvernement de la Coalition Lula Présidente, que nous croyons nécessaires pour rendre possible la construction d'un nouveau modèle de développement. Naturellement, il y a bien d'autres orientations fondamentales pour cette construction, dont plusieurs ont déjà été amorcées par notre gouvernement. Notre objectif, comme nous l'avons dit plus haut, est de contribuer à un débat qui doit être celui de tout le parti.

Coordination nationale de Démocratie socialiste

Mars 2003

P.-S.

* Paru en français dans Inprecor n° 480/481 de mars-avril 2003. Traduit du brésilien par M.C. et J.-J.M.

Notes

[1] *Conception et Lignes directrices du programme de gouvernement du PT pour le Brésil*, décembre 2001, par. 11, p. 21.

[2] Le Réal est la monnaie brésilienne.

[3] L'excédent budgétaire brut (superávit fiscal primário) est calculé en déduisant les dépenses budgétaires (frais financiers exclus) des recettes fiscales. L'emploi par le FMI de cet agrégat et non d'autres a pour but d'éviter d'inclure dans le débat sur le déficit budgétaire la question du payement des intérêts de la dette...

[4] Armínio Fraga fut le prédécesseur de Henrique Meirelles à la présidence de la Banque centrale. Lors de sa nomination par le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, en 1998, le Parti des travailleurs (PT) a massivement critiqué la désignation d'un individu lié aux marchés financier internationaux (Fraga travaillait pour George Soros). Pour ne laisser aucun doute quant

à l'orientation qu'il prétend imprimer à la Banque centrale, Henrique Meirelles a exprimé en janvier 2003, devant le Sénat, mais également lors de sa prise de fonction, une identification totale avec la politique d'Armínio Fraga. De plus, il a maintenu toute l'équipe de direction de la Banque centrale, nommée par son prédécesseur.

[5] *Programme de gouvernement 2002 de la coalition "Lula président"*, pp. 16-17 et 48, juillet 2002.

[6] *Conception et Lignes directrices du Programme de Gouvernement du PT pour le Brésil*, décembre 2001, pp. 15 et 27-28.

[7] *Conception et Lignes directrices du Programme de Gouvernement du PT pour le Brésil*, décembre 2001, p. 29.

[8] *Conception et Lignes directrices du Programme de Gouvernement du PT pour le Brésil*, décembre 2001, pp. 46-47.

[9] *Conception et Lignes directrices du Programme de Gouvernement du PT pour le Brésil*, décembre 2001, p. 55.

[10] *Conception et Lignes directrices du Programme de Gouvernement du PT pour le Brésil*, décembre 2001, pp. 46-47.

[11] *Conception et Lignes directrices du Programme de Gouvernement du PT pour le Brésil*, décembre 2001, pp. 47-48.

[12] Le COPOM, Comité de la politique monétaire, est l'organisme qui décide formellement du taux d'intérêt directeur. Il est composé par les directeurs de la Banque centrale.

[13] *Conception et Lignes directrices du Programme de Gouvernement du PT pour le Brésil*, décembre 2001, pp. 53-54.

[14] *Conception et Lignes directrices du Programme de Gouvernement du PT pour le Brésil*, décembre 2001, pp. 55-56.

[15] *Conception et Lignes directrices du Programme de Gouvernement du PT pour le Brésil*, décembre 2001, p. 57.

[16] *Conception et Lignes directrices du Programme de Gouvernement du PT pour le Brésil*, décembre 2001, pp. 61-62.

[17] *Conception et Lignes directrices du Programme de Gouvernement du PT pour le Brésil*, décembre 2001, p. 62.