

# **LA POLITIQUE MACROÉCONOMIQUE BRÉSILIENNE (1994-2003) ET LE SECOND CONSENSUS DE WASHINGTON**

Luiz Carlos Bresser-Pereira

*Problèmes d'Amérique Latine* n°53 verão 2004:  
81-104.

Dans les années 1990, une fois problématisée la crise de la dette externe et alors que les flux financiers se dirigeaient à nouveau vers les pays émergents, le Brésil et, plus largement, l'Amérique latine acceptèrent la stratégie proposée par Washington et New-York, celle d'une croissance poussée par l'épargne externe, autrement dit, par l'endettement. Le financement externe entraîne le développement, mais à condition que les capitaux prêtés au pays servent en grande partie à l'investissement et non à la consommation. Je vais ici examiner cette «stratégie de développement», suivie par le gouvernement américain, par le FMI et par la banque mondiale avec l'appui enthousiaste des marchés financiers; stratégie qui, finalement, s'est révélée provoquer le sous-développement et qui est devenue si dominante aux cours des années 1990 que je la dénomme second consensus de Washington.

Lors de l'investiture de Fernando Henrique Cardoso à la présidence de la République, début janvier 1995, les perspectives économiques semblaient particulièrement favorables. Grâce au plan real qu'il avait lancé lorsqu'il était encore ministre des finances, les prix s'étaient stabilisés. Beaucoup, y compris M. Cardoso, pensaient que cela signifiait que le Brésil, après 15 ans de forte inflation,

était enfin parvenu à la stabilité macroéconomique et qu'il allait entrer dans une période de forte croissance<sup>1</sup>. Mais à l'automne 1998 et alors que le président Cardoso tentait de se faire réélire, le Brésil traversait à nouveau une crise économique. Sans l'intervention du FMI, cette crise eut été très grave. Aussitôt réélu, le chef de l'Etat prit la décision de laisser flotter la monnaie. Le real s'en trouva dévalué et le pays sembla du même coup revenir à l'équilibre économique et reprendre le chemin du développement. Quatre nouvelles années passèrent. À l'automne 2002, en pleine campagne électorale, les marchés, craignant de voir un candidat de gauche, Lula, succéder à Cardoso, eurent des comportements qui contribuèrent à générer une crise de la balance des paiements brésilienne. Lula, devenu président et afin de paraître crédible aux marchés et à Washington, suivit rigoureusement la même politique que le gouvernement Cardoso alors qu'il n'avait cessé de la critiquer durant la campagne.

**Tableau 1: Croissance du PIB au cours de trois décennies**

périodes	PIB	PIB par habitant
1971-1980	8,63%	5,72%
1981-1990	1,57%	-0,37%
1991-2000	2,65%	1,11%

Source: Ipeadata – [www.ipeadata.org.br](http://www.ipeadata.org.br)

Durant les huit années de présidence Cardoso, le taux de croissance du PIB n'a été en moyenne que de 2,1% par an; ce qui signifie un taux de croissance par habitant d'environ 1% par an. En 2003, donc au cours de la première année du gouvernement Lula, tous les records de chômage ont été battus, le revenu par habitant a reculé de 1,5% et l'économie a quasiment stagné. Ces derniers résultats sont pour ainsi dire à l'unisson de ceux de la dernière décennie (cf tableau 1). En fait, les années 1970 furent les dernières de forte croissance. Déjà, au cours des années 1980, l'économie du pays s'est mise à stagner en raison de la crise de la dette externe et, plus largement, de la crise de l'Etat développementaliste. La littérature économique a beaucoup discuté de cette crise et il y a un large accord quant à sa nature<sup>2</sup>. Pourtant dans les années 1990 et plus particulièrement à compter de la stabilisation des prix en 1994, l'économie brésilienne réunissait

<sup>1</sup> Contrairement à ce que les hommes politiques et la presse disent, la durée du plan real n'englobe pas la période du gouvernement Cardoso (1995-2002). En réalité, ce plan qui supprima la forte inflation débute le 1er avril 1994 par la promulgation de la mesure provisoire [sorte de décret-loi] instaurant l'URV, c'est-à-dire un mécanisme de neutralisation de l'inertie de l'inflation, et s'achève le 1<sup>er</sup> juillet 1994 avec la réforme monétaire et le lancement de la nouvelle monnaie, le real.

<sup>2</sup> Je l'ai étudiée dans de nombreux travaux, notamment dans *A crise do Estado* (1991,b).

toutes les conditions pour parvenir à une véritable stabilité macroéconomique qui inclurait un équilibre prolongé des comptes publics et externes. Cela n'a pas été le cas: l'économie a au contraire quasiment stagné. Que s'est-il donc passé? Pourquoi un tel désastre économique?

## **UNE ERREUR D'AGENDA**

Les mauvais résultats économiques du Brésil des années 1990, rendus évidents par la baisse du taux de croissance, par l'augmentation de la dette publique et la dette externe, par le haut niveau de chômage et, maintenant, par la nouvelle crise de la balance des paiements, peuvent être attribués à trois ordres de faits interdépendants: 1/ l'erreur d'appréciation en ce qui concerne le problème qui devait être affronté en priorité à partir de 1995; 2/ le second consensus de Washington qui impliquait que nous devons nous développer en prenant appui sur l'épargne externe; 3/ l'absence de conscience nationale de nos élites qui, au lieu d'augmenter leur degré d'autonomie grâce à l'industrialisation, l'ont diminué en cherchant à reproduire les schémas de consommation des pays développés, principalement celui des Etats-Unis.

Une erreur d'agenda est donc la première explication des mauvais résultats des huit dernières années. Le Brésil n'a pas réussi à atteindre la stabilité macroéconomique et reprendre le développement en dépit du fait qu' en 1994, sous la conduite du ministre Cardoso, la haute inflation qui rongait le pays depuis 1980 eût été brillamment stoppée. La raison en est que le pays a adopté par la suite une politique erronée de change et de taux d'intérêt. Après la valorisation de sa monnaie, survenue au second semestre 1994 dans la foulée du plan Real, le Brésil a été incapable de corriger ce déséquilibre dans la mesure où, même en laissant fluctuer le change, il maintenait un taux d'intérêt artificiellement élevé. De la sorte, tandis que le taux de change surévalué facilitait la consommation de biens importés et empêchait la stabilisation des comptes externes, il rendait impossible la reprise des investissements et la réalisation de l'équilibre fiscal. Au nom du combat contre l'inflation, et à l'invitation du second consensus de Washington, le Brésil (comme d'ailleurs de très nombreux pays fortement endettés) refusa de laisser glisser sa monnaie vers un niveau compatible avec son haut degré d'endettement externe. Bien au contraire, le Brésil maintint des taux d'intérêt extrêmement élevés qui empêchaient les investissements internes et firent exploser à la fois le déficit public et la dette publique.

Considérer l'inflation haute comme le principal ennemi devant être affronté a constitué une grave erreur d'agenda. Au lieu de comprendre que le plan Real s'était achevé avec la réforme monétaire du 1<sup>er</sup> juillet 1994 ou même, à la rigueur,

au cours des six mois suivants, on a prétendu le poursuivre. Ce qui pouvait être séduisant d'un point de vue politique s'avéra inadapté du point de vue économique. Adopter cette façon de voir et cette stratégie revenait à ignorer que le plan Real avait neutralisé l'inertie inflationniste grâce à l'élimination de l'indexation tous les prix ou presque et grâce à l'ouverture commerciale qui impliquait une mise en concurrence des prix de la production nationale avec ceux des produits étrangers. L'inflation était donc déjà ramenée à des niveaux raisonnables et, s'il y avait lieu de continuer à la surveiller, les défis à affronter étaient à présent différents. A partir du plan Real, les deux principaux ennemis étaient la surévaluation du taux de change et, comme l'enseigne la bonne théorie macroéconomique, son frère jumeau, le trop haut niveau des taux d'intérêt.

La surévaluation du taux de change conduit à une augmentation de la consommation et à une diminution de l'épargne interne et, par là, au déséquilibre et à la crise de la balance des paiements. De son côté, le haut niveau des taux d'intérêt affecte les investissements et se traduit par un déséquilibre fiscal, susceptible d'entraîner une crise financière dès lors que les créanciers du Brésil estiment que ce niveau n'est pas un gage d'austérité monétaire mais constitue une menace quant à la capacité de l'Etat d'honorer sa dette. Tout cela fut pourtant ignoré. De 1995 à fin 1998, l'équipe économique du gouvernement Cardoso, dirigée par le ministre des finances Pedro Malan, conserva ce taux de change dangereusement surévalué les taux d'intérêt artificiellement hauts.

En janvier 1999, après une longue lutte interne au sein du gouvernement, le président de la République, contrairement aux recommandations de son ministre des finances, décida de laisser fluctuer le change<sup>3</sup>. Cette décision courageuse

---

<sup>3</sup> J'ai participé au gouvernement Cardoso en tant que ministre de l'Administration fédérale et de la réforme de l'Etat, puis comme ministre de la Science et de la technologie, enfin comme représentant personnel du président pour les sujets de « progressive governance » (troisième voie). Durant toute cette période, j'ai indiqué au président mon désaccord avec la politique économique suivie. J'ai formalisé mon propos dans une lettre de novembre 1996, jointe à un article par la suite publié dans la *Revista de Economia Política* (« As três formas de desvalorização cambial », 1997) et dans laquelle je ne mentionnais toutefois pas le cas du Brésil compte-tenu de ma position de ministre. Début 1999, quelques jours avant la forte dévalorisation du real, le président Cardoso me demanda de combien notre monnaie devait être dévalorisée. Je lui ai alors répondu, sans hésitation : 25%. Ce fut à peu près la baisse qui survint. Puis le taux de change commença à remonter partiellement. Par la suite et plusieurs fois, Fernando Henrique Cardoso, se référant à notre conversation, me confia que j'étais la personne de son gouvernement qui disposait du sens critique le plus consistant et le plus sûr quant à la politique économique devant être menée. Je dois signaler, toutefois, que le changement d'opinion du chef de l'Etat sur la question du change tient surtout au fait qu'un des directeurs de la Banque centrale, Francisco Lafayette Lopes (originaire de la PUC de Rio de Janeiro), durant les trois derniers mois de 1998 avait lui-même changé de position et prêchait la fluctuation du change. Cardoso, pour permettre celle-ci, le nomma président de la Banque centrale en remplacement de Gustavo Franco (lui aussi de la PUC-RJ). Et ce sont les difficultés naturelles rencontrées au démarrage de cette fluctuation qui conduirent Cardoso à substituer Lafayette par Armínio Fraga.

s'avéra sage. Si elle nécessita d'élever momentanément les taux d'intérêt, ceux-ci commencèrent à être systématiquement réduits au fil des mois suivants par le nouveau président de la banque centrale. Mais en 2001, une légère surchauffe de l'économie brésilienne, le début de récession aux Etats-Unis, la crise argentine et la dépréciation du change (il fallait maintenant 2,80 reals pour un dollar) poussèrent la Banque Centrale à remonter le taux d'intérêt de base au nom de la lutte contre l'inflation. Ce taux d'intérêt redevait de la sorte un des plus élevés au monde et, une fois encore, la Banque centrale ne respectait pas la règle d'or de toute politique monétaire sérieuse: amener les taux d'intérêt à un niveau le plus bas possible tout en s'assurant de l'équilibre macroéconomique. Sachant que la définition des taux d'intérêt est la seule arme dont dispose les autorités monétaires pour atteindre leurs objectifs (notamment ceux de l'inflation), il y a toujours de «bonnes raisons» pour les relever. Tantôt la raison invoquée est d'attirer les capitaux à courts termes; tantôt c'est d'empêcher une surchauffe de l'économie ou une augmentation démesurée du déficit en compte courant; parfois c'est aussi le besoin d'un contrôle accru de l'inflation, bien que celle-ci ne soit point une inflation liée à la demande. Il y a toujours eu au Brésil une «bonne raison» pour augmenter les d'intérêt; sans parler d'une mauvaise raison, celle de faire plaisir aux rentiers.

En 2001, la principale raison avancée pour justifier la hausse des taux d'intérêt a été de respecter les engagements de la Banque centrale en matière d'inflation. Ces engagements furent malheureusement fixés en fonction du succès de la fluctuation du change survenue en janvier 2000. Les remettre en cause devint une manière de tabou. Ils semblaient faire l'unanimité nationale et personne ne se sentait autorisé à en discuter la pertinence. Ce phénomène était semblable au tabou ayant entouré, en Argentine, le plan de convertibilité et dont on a vu depuis les funestes conséquences pour ce pays. Si dans le cas brésilien, l'interdiction d'en débattre a été moins nette, elle fut suffisamment forte pour que, par exemple, aucun des principaux candidats à la présidentielle de 2002 ne vienne critiquer la pertinence de ces engagements. La critique la plus nette fut présentée par Yoshiaki Nakano et moi-même dans un document rendu public au début 2002 et qui eut un vif écho. Ce texte, intitulé «Une stratégie de développement avec stabilité» affirmait que les engagements de la Banque centrale devaient accorder moins d'importance aux fluctuations temporaires du taux de change et qu'il fallait raisonner sur des périodes plus longues<sup>4</sup>. L'objectif d'inflation doit être à moyen

---

<sup>4</sup> Voir Bresser-Pereira e Nakano (2002a). Ce papier a eu une grande répercussion dans la presse. En atteste le dossier spécial, très documenté, figurant sur le site [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br). Le papier en question a été publié dans la *Revista de Economia Política* (vol. 21, n°3, julho 2002). Il y figure aux côtés de 4 autres articles commentant la possibilité de multiples équilibres du taux de base.

et long terme, puisque les accélérations et décélérations transitoires des prix n'exigeant point de réajuster le taux de base. En revanche, les taux d'intérêt doivent réagir aux insuffisances de production qui ont des effets inflationnistes. Lorsqu'on introduit le taux de change dans la fonction de réaction, il faut distinguer la nature des chocs externes et le caractère transitoire ou non de la variation du change. Réagir immédiatement à la moindre appréciation ou dépréciation peut engendrer une instabilité particulièrement dommageable<sup>5</sup>.

En réalité, le Brésil n'était pas préparé pour une politique reposant sur un objectif d'inflation car une telle politique n'a de sens que si on part d'une situation d'équilibre macroéconomique et si on veut éviter que cet équilibre disparaisse. Or le Brésil n'était pas dans cette situation. Le fait que les taux d'intérêt étaient très élevés et que le taux de change était surévalué signifiait clairement qu'il fallait d'abord résoudre ces deux problèmes jumeaux et seulement ensuite renforcer la stabilisation macroéconomique à partir d'une politique d'objectifs d'inflation. Quand le taux de change n'est pas d'équilibre (autrement dit lorsque n'est pas garantie l'absence de déficit en compte courant dans une économie hautement endettée sur le plan externe), toute hausse du taux de change aura, par définition, un effet inflationniste. Certes cet effet inflationniste sera temporaire si l'économie reste désindexée et si le changement de prix en faveur des biens commercialisables n'est pas annulé par une élévation des prix des biens non-commercialisables. Mais cet effet place toujours la politique d'objectifs d'inflation sous la menace d'une épée de Damoclès.

En 2001, la Banque centrale s'est gravement trompée en renonçant, au nom du respect de ses prévisions d'inflation, à mener la guerre contre le taux de change surévalué et en préférant élever à nouveau les taux d'intérêt, vendre des dollars sur le marché financier local, et échanger des titres fédéraux non-indexés pour des titres indexés en dollars. Elle n'a pas tenu ses engagements quant à l'objectif d'inflation mais augmenté la vulnérabilité à une nouvelle crise de la balance des paiements, crise qui survint l'année suivante (année durant laquelle les objectifs d'inflation n'allaient pas être davantage respectés). En 2001, du fait de l'intervention de la Banque centrale sur le marché financier (elle releva les taux d'intérêt, vendit 8 milliards de dollars sur le marché interne et convertit 20 milliards de titres publics en titre indexés en dollars), les autorités monétaires parvinrent à baisser le taux de change.

Certes cela a évité une petite et provisoire hausse du taux d'inflation. Mais le coût de cette politique a été très élevé, comme en s'en apercevra en 2002 quand la

---

<sup>5</sup> Voir Ball (2000) et Taylor (2001).

nouvelle crise de change a atteint le pays. Maintenu à un niveau artificiellement bas grâce aux taux élevés d'intérêt, le change recommença à monter. Comme dans toute crise, se produisit un *overshooting* et le dollar qui devait ne pas dépasser la barre des 3,50 reals, flirta à l'automne 2002 avec les 4 reals.

Pourquoi cette nouvelle crise du change? Elle a généralement été associée à la montée de Lula dans les sondages. Pourtant, avant que la crise se déclenche, Lula jouissait déjà de plus 30% d'intentions de vote et semblait donc déjà devoir remporter l'élection présidentielle. En vérité, dès la victoire de nombreux candidats du PT aux élections municipales de 2000, il était clair que le futur président de la République serait très probablement un homme de gauche. D'autre part, avant même qu'éclate la crise, pour accroître ses chances, Lula avait modéré ses propositions et éliminé les composantes radicales. De sorte que chercher l'origine de la crise dans les difficultés de José Serra (candidat soutenu par Cardoso) à rattraper Lula dans les sondages n'a guère de sens. Mieux vaut regarder du côté de la fragilité de la situation financière internationale du Brésil révélée par le degré très élevé d'endettement externe et le maintien du déficit courant en dépit du taux de change.

L'intervention rapide du FMI évita le pire; mais elle confirmait une vérité toujours oubliée: depuis le début des années 1990, les créanciers internationaux et le FMI, s'inscrivant là dans les dogmes du second consensus de Washington, se préoccupent et parlent seulement de déficit public et de dette interne. Ils négligent systématiquement le déficit en compte courant et la dette externe, alors que la crise se déclenche toujours sur le flan externe quand le déficit en compte courant et la dette externe deviennent trop lourds et rendent ainsi bien moindre les probabilités de paiement, en tout cas celles de continuité du service de la dette. En de telles circonstances, ce n'est jamais le pays endetté qui déclare le moratoire; ce sont les opérateurs financiers internationaux qui par avance suspendent le roulement de la dette. Et si le FMI, opérateur de dernière instance, n'intervient pas, alors le défaut de paiement devient inévitable.

## **LE GOUVERNEMENT LULA**

En 1994 le centre-gauche était théoriquement parvenu au pouvoir avec l'élection de Fernando Henrique Cardoso. En fait son gouvernement fut de centre-gauche sur les dossiers sociaux, mais de centre-droit et subordonné à Washington et New-York concernant les questions économiques. Si avec Lula c'est un parti de gauche qui est arrivé au pouvoir, son gouvernement tend lui aussi à être de centre-gauche sur les thèmes sociaux et subordonné au second consensus de Washington pour les problèmes économiques. De fait, bien que Lula ait, durant toute la campagne, sévèrement critiqué la politique économique de son prédécesseur et

promis d'en changer (notamment en abaissant le taux de base), il a en 2003, durant sa première année de mandat, poursuivi la politique économique de Cardoso.

Pour justifier la poursuite de cette politique, la crise de 2002 a été mainte fois mise en avant. Comme cette crise avait été en partie causée par le peu de confiance des marchés à son égard, Lula, devenu président, a dû avec son ministre des finances, Antônio Palocci, créer un « choc de crédibilité » par une politique de confiance building, c'est-à-dire en suivant religieusement la politique recommandée par le FMI et appuyé par le secteur financier. Simultanément, le gouvernement Lula affirmait qu'il avait reçu de l'équipe précédente un « héritage maudit » alors même que, grâce à la crise et à la dévaluation subséquente du real, le problème fondamental de l'économie brésilienne (à savoir, un taux de change surévalué) venait d'être résolu et que le Brésil allait ainsi pouvoir bénéficier d'un solde commercial et atteindre l'équilibre en compte courant. D'ailleurs, en mai 2003, la confiance revenait<sup>6</sup>. Mais le gouvernement Lula laissa malencontreusement baisser le taux de change jusqu'à atteindre 2,80 reals pour 1 dollar soit à nouveau à un niveau surévalué. Ce n'est qu'à ce moment là qu'il est intervenu pour que la devise nationale ne se s'évalue pas davantage. De son côté, l'inflation qui s'était accélérée avec la baisse du real en 2002 cessa de progresser puis recula. Même s'il n'y avait pas eu revalorisation du real, la simple interruption de sa dépréciation aurait suffi à faire chuter l'inflation. La Banque centrale considéra pourtant, an accord avec le FMI et le système financier, que le Brésil devait élever une nouvelle fois le taux de base nominal d'intérêt qui en termes réels atteignit 17% annuel. Par là, elle montrait qu'elle ne prenait pas en compte le fait n'y avait point alors d'excès de la demande et que le chômage était élevé. Elle attendit que l'inflation recule pour baisser le taux de base, tout en laissant voir clairement qu'elle ne le laisserait pas descendre en dessous de 9% réels. Fin 2003, lorsque le taux de base parvient à ce niveau, la banque centrale interrompit la baisse des taux d'intérêt en argumentant qu'il y avait une menace de reprise de l'inflation. En fait, à partir de ce niveau, les taux de profit des banques, habituées aux recettes faciles liées aux prêts accordés à l'Etat, commençaient à être menacés. Aussi, les économistes du marché financier se dépêchèrent de justifier la décision de la Banque centrale en soulignant qu'il s'agissait du vrai taux d'équilibre, donc celui au-delà duquel l'inflation ne manquerait pas de revenir.

Cette politique de compression fiscale et de taux d'intérêt réels stratosphériques a eu pour résultat de susciter une croissance négative du revenu par habitant et d'augmenter à nouveau l'endettement de l'Etat. Malgré l'existence d'un excédent primaire correspondant à 4,3% du PIB, le paiement des intérêts de

---

<sup>6</sup> Le risque-pays passait de 1.446 points en décembre 2002 (pic de la crise) à 468 points en décembre 2003. En mai, il était déjà inférieur à 1000 points.

la dette s'est élevé à 9,5% du PIB en 2003, ce qui a entraîné un déficit public à hauteur de 5,2% du PIB et, donc, le gonflement de la dette. Le gouvernement Lula a pratiquement suspendu tous les programmes d'investissements et a laissé les services sociaux à sec, alors qu'il versait des intérêts très pulpeux aux rentiers. De tels résultats ne sont pas surprenants puisque le gouvernement a oublié ses promesses de campagne et a considéré plus prudent d'obtenir l'approbation des Etats-Unis et du marché financier local et international. Bref, on a conservé les solutions macroéconomiques perverses du gouvernement Cardoso. On a maintenu, comme le veut le second consensus de Washington, le taux de change relativement valorisé et les taux d'intérêt réels à un niveau absurdement haut, sans relation aucune avec le risque-pays. Or, comme le taux de base a une influence sur une dette publique élevée, les intérêts versés furent démesurés, neutralisant du même coup amplement l'excédent primaire.

En 2004, l'économie devrait croître modestement au moins pour deux raisons. D'une part, le taux d'intérêt de base, bien que trop haut, reste inférieur à ce qu'il était en 2003. D'autre part, la revalorisation du real vis-à-vis du dollar survenue en 2003 a été finalement assez modeste, du fait de l'intervention de la Banque centrale à partir de la mi-2003 et du fait d'une valorisation de l'euro qui atténuait les effets négatifs des taux pour l'économie brésilienne. Grâce à la dévalorisation de 2002, le déficit en compte courant a été supprimé en 2003. En 2004, vu la probable augmentation de la demande, la situation du pays redeviendra négative en terme de compte courant, même si la majorité des analystes ne prévoient pas de déficits élevés. Même atténué, le déséquilibre du taux de change subsiste. Par ailleurs, le taux de base d'intérêt continue à être extrêmement élevé. Il est donc impossible de prévoir l'équilibre dans la durée des comptes externes et des comptes publics. En somme, l'économie brésilienne continuera de stagner.

## **LE SECOND CONSENSUS DE WASHINGTON**

Nous avons vu que si que si en dépit de la stabilisation des prix intervenue en 1994, le Brésil n'est pas parvenu à la stabilité macroéconomique, la raison en est une erreur d'agenda: après être arrivé, en 1994, à stabiliser les prix car il a adopté un agenda inadapté: il n'a pas prioritairement traité la stabilisation de ses comptes externes. Reste à connaître le pourquoi de cette erreur. Je pourrais me contenter de mettre en cause un problème d'incompétence technique et d'ordre émotionnel au sein des personnes en charge des décisions de politique économique. Une telle explication a quelque validité puisqu'il arrive souvent que, même lorsque des intérêts ne sont pas en jeu les décideurs économiques fassent des choix erronés qui ne permettent pas d'arriver aux résultats voulus. Je

veux cependant présenter une explication plus générale<sup>7</sup>. Supposons un instant que l'on accepte, par incompetence, ce que j'appelle le second consensus de Washington.

Selon le second Consensus de Washington, formulé au début des années 1990, les pays lourdement endettés, comme le Brésil, peuvent se développer en recourant à l'épargne externe, c'est-à-dire en s'endettant encore plus. Il ne faut pas confondre cette idée avec le (premier) consensus de Washington que résumait, dans les années 1980, la politique pratiquée par les Etats-Unis à l'égard des pays endettés. Je crois avoir été le premier au Brésil à élaborer une critique systématique des idées qui y étaient sous-jacentes. Il ne faut pas non plus le confondre avec livre dirigé par Pedro Pablo Kuczynski et John Williamson, *After the Washington Consensus* (2003), qui se limite à une évaluation des résultats du premier consensus et propose de lui conférer une orientation plus sociale. De fait, le premier consensus, tel que l'a formulé John Williamson en 1989 dans l'un de ses papiers, consiste en une série de principes allant dans le sens de l'ajustement fiscal et des réformes orientées par le marché; c'est ce qui a été également appelé «ajustement structurel»<sup>8</sup>. Le premier consensus est devenu le symbole de la politique néo-libérale d'alors, bien que le document original ne proposait pas de réformes ultra-libérales visant à réduire considérablement l'Etat. Il excluait du reste l'ouverture financière, ce que Williamson soulignait explicitement.<sup>9</sup> S'il fut perçu comme étant néolibéral c'est à cause de son option en faveur du -marché. Cette option s'explique : en raison de l'étatisme et du protectionnisme qui avaient caractérisé la période antérieure ; le Brésil, comme la majorité des pays en développement très endettés, avait besoin d'un ajustement fiscal et de réformes orientées vers le marché (notamment d'une plus grande ouverture commerciale). Mais ce consensus était dangereux puisqu'il ignorait l'importance d'avoir un Etat fort sur le plan financier et administratif pour aller vers l'instauration d'un marché libre et actif. Dit autrement, ce consensus ignorait que les réformes ne devaient pas viser à affaiblir l'Etat, mais, au contraire, à le renforcer.

Aujourd'hui le premier consensus de Washington est mort. Cela en raison, d'une part, de la concrétisation de la plupart des réformes qu'il prônait, d'autre part, de son échec à promouvoir le développement en Amérique latine (même si

---

<sup>7</sup> Voir mon "Self-Interest and Incompetence" (Bresser-Pereira, 2001a).

<sup>8</sup> Voir Williamson (1989). Les attaques d'ordre idéologique à l'encontre de ce texte ont été très exagérées. Williamson n'est pas un ultra-libéral et le consensus qu'il détecta à Washington n'était pas un consensus ultralibéral ; il ne visait pas à réduire l'Etat au minimum. Il avait seulement un biais libéral (ou, si on le dit en anglais, néolibéral puisque dans cette langue « libéral » signifie « progressiste »). Certes, cela n'a pas empêché des ultra-libéraux d'adopter cette conception.

<sup>9</sup> Débattant avec Williamson, Stanley Fischer suggéra d'inclure comme mesure l'ouverture financière. Williamson répondit que cela n'était point nécessaire et elle ne fut donc pas insérée dans le consensus.

cet échec résulte surtout, comme j'ai tenté de le démontrer, du second consensus). Il y a dix ans, l'opinion appuyait les programmes de privatisations; ce n'est plus le cas aujourd'hui, notamment parce que les grands monopoles naturels ou quasi-naturels (par exemple, la production d'énergie hydroélectrique, la distribution de l'énergie et les systèmes de téléphone fixe urbain) furent privatisés comme s'il s'agissait de secteurs compétitifs.

Au début des années 1990, après que le plan Brady ait problématisé, mais pas résolu, la question de la dette des années 1980, un autre consensus que je propose d'appeler «second consensus de Washington» commença à apparaître; un consensus aux effets bien plus dévastateurs que le premier pour des pays hautement endettés comme le Brésil. Ce second consensus, lui aussi forgé à Washington, fut adopté aussi rapidement que le premier par les élites de la plupart des pays en développement car, apparemment, il n'impliquait aucun coût et ne semblait entraîner que des avantages. Il s'est formé pour expliquer et justifier une nouvelle vague de capitaux qui se dirigeait vers les pays en développement.

Le second consensus de Washington constitue la dimension véritablement internationale du premier. Au lieu de dire ce que les pays en développement doivent faire pour ajuster ou stabiliser leur économie, il dit ce qu'ils doivent faire pour croître et se développer. La recette paraît simple: il suffirait de compléter l'ajustement fiscal et entreprendre des réformes néolibérales, puis, en raison de ce bon comportement, utiliser l'épargne externe dans un cadre de totale ouverture financière. À l'inverse du «développement cum dette» des années 1970, nous aurions un «développement cum épargne externe». Et pour capter cette épargne il suffirait de compléter les réformes orientées vers le marché avec une ouverture financière.

La stratégie de développement économique du second consensus de Washington avait et a encore, comme toute idéologie digne de ce nom, un énoncé simple, clair et apparemment raisonnable. On peut le résumer en une phrase, propos que nous tous, citoyens des pays en développement avons entendu des dizaines de fois: «Nous comprenons que vous n'avez plus de ressources pour financer votre développement, mais ne vous inquiétez pas, faites l'ajustement fiscal et les réformes et nous financerons votre développement avec l'épargne externe, si possible avec des investissements directs»<sup>10</sup>.

Ce propos récurrent est composé de trois formules. La première, qui fait office de prémisse («nous comprenons que vous n'avez plus de ressources pour financer votre développement»), est fautive, bien qu'elle contienne une part de vérité vu le

---

<sup>10</sup> Concernant la stratégie de croissance avec épargne externe, lire Bresser-Pereira e Nakano (2002b). La plupart des théories énoncées ici furent développées plus profondément dans cette publication.

haut endettement externe des pays. Il est évident que des pays comme le Brésil, le Mexique ou la Chine disposent des ressources pour se développer. Même après avoir substitué une partie de l'épargne interne par l'épargne externe en raison du second consensus de Washington, l'épargne domestique a continué à financer environ quatre cinquièmes de nos investissements. Bien sûr le Brésil, comme les autres pays, ne dispose pas de toutes les ressources nécessaires ou, plus précisément, souhaitables au financement de son développement. Mais qui dispose de telles ressources? Le Brésil est pourtant un pays qui a déjà réalisé son accumulation primitive et sa révolution capitaliste; de sorte qu'il bénéficie déjà d'un Etat et de suffisamment de chefs d'entreprises capables de canaliser, à travers le système financier, les épargnes destinées à l'investissement.

La seconde formule, c'est à dire les deux conditions qu'elle comporte («ne vous inquiétez pas, faites l'ajustement fiscal et les réformes») est la plus raisonnable des trois formules, bien que ces conditions, comme nous l'avons déjà vu, puissent porter préjudice aux pays où elles s'appliquent. La première condition, celle consistant à compléter l'ajustement fiscal est correcte; elle est une des conditions de la reconstruction de l'Etat. La seconde condition est également bienvenue dès lors que les réformes entreprises sont bonnes et pas seulement imprégnées de pure idéologie ultra-libérale. Ainsi, il était censé d'ouvrir davantage les économies des pays en développement en réduisant le haut degré de protectionnisme qui caractérisait la période de substitution des importations. De même, il était juste de privatiser les secteurs compétitifs ou assez compétitifs, de moderniser l'administration, de substituer peu à peu l'administration bureaucratique par une administration gestionnaire et d'éliminer les privilèges en matière de retraites. En revanche, il n'était pas intelligent de privatiser des monopoles naturels ou des entreprises qui bénéficiaient de hauts revenus ricardiens liés à un problème de monopole naturel (c'est le cas, notamment, des usines hydroélectriques). Il ne fallait pas privatiser une activité comme celle de la prévoyance sociale de base (activité qui constitue une obligation de l'Etat démocratique puisqu'elle découle d'un droit social). Les pays développés n'ont pas fait de telles folies; il les ont laissé faire aux pays en développement, conformément au vieux principe «faites ce que je dis, mais ne faites pas ce que je fais». Certes le Brésil n'a pas privatisé les services de base de son système de prévoyance sociale; mais il a privatisé les monopoles naturels ou quasi-naturels ainsi que les entreprises bénéficiant de revenus ricardiens.

C'est dans la troisième et dernière formule que réside l'erreur la plus grave du second consensus de Washington. De fait, une fois les deux conditions satisfaites, le consensus stipule «nous financerons votre développement avec l'épargne externe, si possible avec des investissements directs». C'est là qu'est le piège, la raison pour laquelle tant de pays en développement, déjà fortement endettés à la

fin des années 1980, ont eu une croissance faible dans les années 1990. C'est là l'origine des crises de la balance des paiements (dont le cas limite a été celui de l'Argentine). C'est là la cause fondamentale de la décision erronée du Brésil de ne pas prêter attention au problème de déséquilibre externe existant après le plan Real. C'est là l'explication principale des deux crises de balance des paiements qu'a connu le Brésil: une en 1998 à la fin du premier mandat présidentiel de Cardoso; l'autre en 2002 à la fin de son second mandat.

La politique de croissance par épargne externe va à l'encontre d'une grande partie de l'expérience internationale. Certes au XIX<sup>e</sup> siècle il y a eu l'exception, classique, des Etats-Unis. Mais de nos jours toutes les études réalisées par l'OCDE, depuis l'article publié par Feldstein et Horioka (1980)<sup>11</sup>, montrent que même si ces pays ont reçu et font entre eux des investissements directs, 100% ou presque de l'accumulation de capital réalisée dans ces pays résulte de l'épargne nationale. Dans un premier temps, les économistes néo-classiques, prisonniers de leurs présupposés sur la mobilité des capitaux, ont défini les résultats comme un casse-tête («le puzzle de Feldstein-Horioka»). Toutefois, des études postérieures ont démontré qu'il s'agissait d'un simple problème de restriction de solvabilité (solvency constraint) de chaque pays. Cela signifie donc que les pays de l'OCDE ne sont pas disposés à s'endetter pour investir, ou alors de façon très limitée. Et c'est pourquoi les investissements sont essentiellement financés par l'épargne nationale<sup>12</sup>.

Selon le second consensus, le financement serait fait avec «l'épargne externe, si possible avec des investissements directs». La dette patrimoniale découlant de l'investissement direct n'intervient pas dans le calcul des indices d'endettement du fait de sa faible liquidité. Si l'investissement direct s'avère financer l'accumulation de capital en usines et en équipements, c'est une très bonne chose. En revanche, si l'investissement sert à financer la consommation, et cela alors que lors que le taux de base élevé décourage l'investissement réel de l'investisseur étranger lui-même ou d'un patron local qui vend son entreprise, un tel financement aggrave la situation du pays. Dans les pays riches, l'investissement direct n'est pas accepté pour financer les déficits en compte courant, mais pour pouvoir profiter des avantages technologiques des entreprises multinationales. Le Brésil, contrairement aux pays développés, a utilisé les investissements directs et les prêts –cela conformément au second consensus de Washington- pour financer le déficit en compte courant et, par conséquent, pour augmenter la consommation. Non seulement les pays riches n'ont pas réalisé, chez eux, beaucoup des réformes

---

<sup>11</sup> Voir aussi toute la littérature que cet article a suscitée.

<sup>12</sup> Voir Rocha et Zerbini (2002) et leur panel de *pays mettant en évidence ce phénomène*. Les auteurs citent les travaux de Sinn (1992), Coakley et al. (1996) pour confirmer leur analyse et démontrent que la corrélation qu'établissent Feldstein et Horioka n'est point un casse-tête mais exprime seulement une contrainte de solvabilité.

qu'ils recommandaient aux pays en développement (par exemple, celle des services de base de la prévoyance); mais ils n'ont pas suivi, concernant le financement de leurs investissements, les conseils insistants qu'ils donnaient aux pays tiers. C'est la vieille histoire «faites ce que je dis, mais ne faites pas ce que je fais» qui se répète. Les pays riches savent que l'épargne externe venant avec les financements et les investissements directs va servir à la consommation, dans la mesure où le taux de change est artificiel. Ils savent aussi quelles sont les restrictions de solvabilité.

Sous le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso, les investissements directs ont énormément augmenté: jusqu'en 1994, le pays recevait par an au maximum 2 milliards de dollars d'investissements étrangers; après le plan Real, c'est par mois qu'il recevait (en moyenne) ces 2 milliards de dollars en investissements directs. Toutefois, contrairement aux connaissances traditionnelles, le taux de formation de capital n'a pas augmenté et le taux de croissance du revenu par habitant est resté aux environs de 1%. Durant les années 1990, la productivité a très nettement progressé grâce, surtout, à l'ouverture commerciale. Mais la politique macroéconomique, fondée sur des taux de base élevés et sur un change relativement valorisé, a empêché que ces gains de productivité se transforment en augmentation du revenu par habitant. En outre, la pratique de taux de base élevés continuait à inhiber l'investissement réel. De cette manière, la hausse de l'endettement externe patrimonial, provoquée par la hausse des investissements directs, n'a pas eu pour contrepartie une augmentation de l'accumulation de capital.

Cela tient au fait qu'il existe un mécanisme pervers qui transforme les financements, y compris les investissements directs des entreprises multinationales, en consommation. Ce mécanisme n'est pas inévitable, mais si on n'en prend pas conscience et si on n'adopte pas les politiques macroéconomiques adéquates pour le neutraliser, les résultats pourront être désastreux, comme ce fut le cas au Brésil. Le mécanisme est simple. Ce mécanisme n'a rien à voir avec les entreprises mais avec la politique macroéconomique du gouvernement. L'investissement direct est un flux financier additionnel qui, si les taux d'intérêt sont maintenus, fait baisser le taux de change de l'économie et s'apprécier la monnaie locale. Une telle valorisation implique, par définition, l'accroissement des salaires puisque l'appréciation du change signifie un changement de prix relatifs en faveur des biens et services non commercialisables et dont le plus important est la force de travail. Lorsqu'augmentent les salaires sous l'effet de l'appréciation de la monnaie locale, la consommation augmente aussi; ce qui réduit proportionnellement l'épargne nationale. C'est ce qui est arrivé au Brésil: ces dernières années, le niveau des investissements a beaucoup monté alors que l'épargne domestique se contractait proportionnellement au déficit en compte courant.

Sous-jacent dans le second consensus de Washington, se trouve un élément de valorisation artificielle du taux de change. Plus les financements ou les investissements directs (ceux-là même qui augmentent l'endettement financier et patrimonial du pays) sont élevés, plus le taux de change vient à s'apprécier et moins les exportations (ou la substitution compétitive des importations) sont stimulées. Simultanément, le pouvoir d'achat des salariés étant artificiellement accru et la consommation s'en trouvant plus forte, l'épargne interne se réduit. L'entrée de l'épargne externe est donc compensée par la diminution de l'épargne interne, ce qui tend à maintenir le déficit en compte courant et donc la nécessité de nouveaux financements.

Même si l'investissement d'une multinationale se fait en immeubles et équipements, l'épargne externe contenue dans les investissements directs est annulée par la réduction de l'épargne interne causée par l'augmentation de la consommation. Sachant que l'investissement direct finance le déficit en compte courant, le pays absorbe l'épargne externe, donc s'endette, mais sans croissance et sans augmenter sa capacité de rémunérer le capital étranger investi.

Dans les pays riches, là où l'excès de capital et d'épargne cherchant de nouveaux marchés lucratifs est une constante, le nouveau consensus de Washington intéressait donc beaucoup les banques d'affaires. Plus largement, il satisfaisait les pays riches dont la politique commerciale est toujours d'augmenter les soldes commerciaux. Il séduisait aussi les deux institutions financières internationales dont le siège est à Washington: le FMI et la Banque mondiale.

Comment le FMI a-t-il rendu compatible le caractère assez mou de ce second consensus avec sa politique macroéconomique supposée être dure? Il y est parvenu en imposant l'idée qu'il convenait de se préoccuper prioritairement des comptes fiscaux du pays, en laissant de côté les comptes externes. Si on regarde les accords signés par le FMI à la fin des années 1990, on peut voir que le déficit en compte courant est toujours relégué au second plan. Il est à peine mentionné. Si l'avait été et si le FMI avait établi des règles rigides concernant le solde commercial et le compte courant, il n'y aurait pas de second consensus. Mais en se concentrant sur le déficit public, le FMI a continué de mériter son étiquette de «dur» bien qu'il fût en réalité de plus en plus mou. Cela permettait théoriquement de justifier cette politique et la thèse des déficits jumeaux: si le pays contrôlait le déficit public il contrôlerait alors le déficit en compte courant. Or, nous savons que cette théorie ne fait sens que si le taux est équilibré. Quand le taux de change s'évalue, comme ce fut le cas au Brésil depuis 1994, le pays peut avoir des déficits publics relativement modestes (voire des excédents) et de grands déficits en compte courant.

Il est clair que l'épargne externe reçue par un pays génère, par définition, un déficit en compte courant. Si on ne touche pas aux réserves monétaires il y a donc

augmentation de l'endettement international, que ce soit sous forme de dette financière ou de dette patrimoniale. Ce qui disait et dit encore le second consensus de Washington, c'est qu'il est légitime, pour des pays amplement endettés, de s'endetter encore plus dès lors qu'ils ont satisfait aux exigences du premier consensus (ajustement fiscal et réformes orientées vers le marché)<sup>13</sup>.

## FINANCEMENT POUR LE SOUS-DÉVELOPPEMENT

Pourquoi les pays lourdement endettés se sont-ils trompés de stratégie de développement? Pourquoi une certaine appréciation du change serait-elle perverse? Pourquoi serions-nous, en ce cas, face à un financement typique pour le sous-développement?

En premier lieu, parce qu'il existe une limite à l'endettement d'un pays. De fait, à partir d'un certain niveau, il est de plus en plus dangereux de continuer à s'endetter, principalement en termes financiers mais aussi dans une moindre mesure en termes patrimoniaux. Des études récentes montrent qu'à partir d'un indice d'endettement de 1,6 ou 1,7 et d'une dette pesant entre 35% et 45% du PIB, «l'impact moyen de la dette sur la croissance du revenu par habitant semble devenir négatif». Ces études montrent aussi que lorsque le ratio dette/exportation augmente de 1 à 3, le taux de croissance baisse de deux points par an<sup>14</sup>. Dans le cas du Brésil, ce ratio était supérieur à 3 dans les années 1990. Pour cette raison, une politique de croissance via l'épargne externe était fortement déconseillée. Aujourd'hui ce ratio est proche de 4.

En second lieu, lorsque le niveau d'endettement externe ne dépasse pas le niveau périlleux susmentionné, le financement par épargne externe peut certes s'avérer favorable, mais à condition que l'endettement en question ne provoque pas une valorisation du change. En principe, la valorisation tendra à s'effectuer lorsque, en cas de déficits élevés en compte courant, le taux de change d'équilibre est moins avantageux que le taux de change d'équilibre qu'accompagnerait une absence de déficit en compte courant. Pour empêcher une valorisation provoquée par la hausse artificielle des salaires et donc de la consommation, la solution consiste à réduire de façon compensatoire les taux d'intérêt. Malheureusement, les autorités brésiliennes n'y ont pas songé. Une autre solution serait d'accroître, donc

---

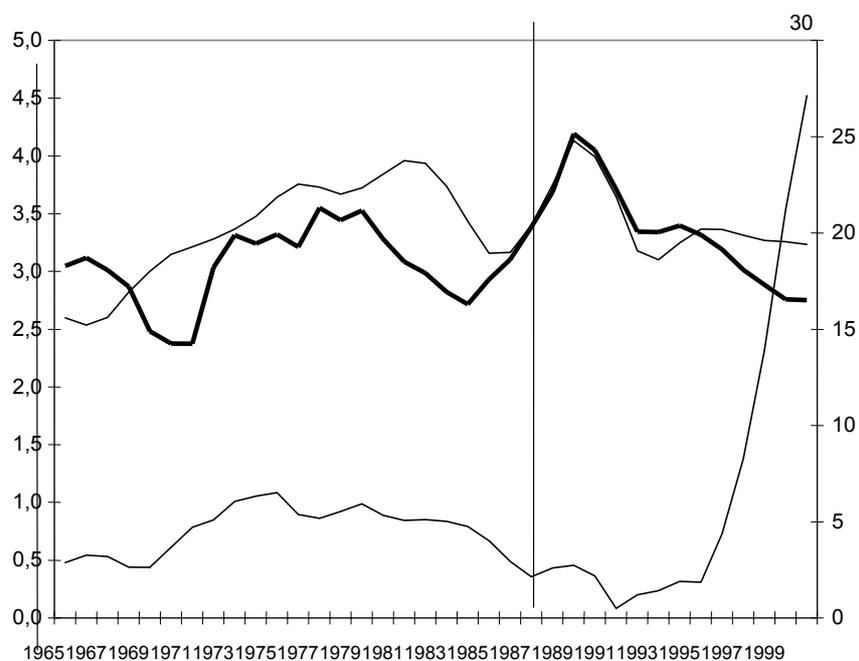
<sup>13</sup> Il faut faire observer que toute cette argumentation ne conduit pas à conclure que toute forme d'épargne externe porte préjudice au pays. Si l'épargne externe arrive sous forme d'investissements directs en biens commercialisables, elle sera bienvenue. L'essentiel pour le pays est de réduire son niveau d'endettement. Ce type d'épargne peut y contribuer.

<sup>14</sup> Cf Pattillo, Poirsin and Ricci (2002).

d'acheter, des réserves monétaires, mais il n'y aurait guère de sens à combiner un déficit en compte courant et un gonflement des réserves.

De fait, au Brésil après 1994, les substantiels déficits en compte courant (c'est-à-dire l'épargne externe placée dans le pays, notamment en investissements directs) ont été compensés par la diminution de l'épargne interne; de sorte que le total des investissements n'a pas augmenté aux cours de ces années. Au contraire, il a diminué et le développement n'a donc pas été au rendez-vous.

Graphique 1: Taux d'investissements (1), d'épargne domestique (2) et taux d'investissements directs étrangers (% sur PIB ; (1) - (2) = taux d'épargne externe)



Le graphique 1 montre bien cette évolution. L'épargne externe se résume à la différence entre la courbe de l'investissement total et celle de l'épargne domestique, l'une et l'autre mesurées par l'échelle de droite. On voit ici clairement que l'épargne externe qui s'avérait nulle de 1988 à 1992 et même négative en 1993-1994 (ce qui signifie que nous étions alors en train de payer la dette) est devenue positive à partir de 1995. C'est à ce moment que nous avons commencé à avoir des déficits en compte courant; ceux-ci s'étant accrus jusqu'en 1999. Puis, à la toute fin de la décennie, même si le graphique ne le montre pas, ils se sont réduits. Malgré l'augmentation de l'épargne externe, les investissements totaux n'ont pas augmenté. Au contraire, ils ont légèrement diminué dans la mesure où la diminution de l'épargne domestique était due à l'augmentation

artificielle des salaires causés par la valorisation du change. Nous voyons aussi que les investissements totaux n'augmentent pas, malgré la forte hausse des investissements directs mesurée sur l'échelle de droite. On assiste donc à une totale et perverse compensation de la hausse de l'épargne externe par une diminution de l'épargne interne.

Il faut une troisième condition pour que le financement externe ou l'épargne externe promeuve le développement d'un pays. Il faut en effet que celui-ci, lorsqu'il reçoit ce financement, soit en nette phase de croissance et applique un large volume d'investissements privés et, si possible, publics à des taux de profit supérieurs aux taux d'intérêt du marché. C'était le cas dans les années 1970. À l'époque, comme le montre le graphique 1, l'épargne externe était toujours positive. Certes le pays s'endettait, mais en contrepartie il augmentait son taux d'investissements. À s'en tenir au credo du second consensus de Washington qu'un pays ayant une forte dette externe n'ait point de projet d'investissements n'était pas important. Le «marché», converti en un agent social étonnant, se chargerait de créer les conditions pour que les investisseurs externes formulent et exécutent des projets de développement.

Ce à quoi nous avons assisté dans les années 1990 avec le second consensus de Washington, fut une politique de populisme cambiaire avec l'appui du FMI et de la Banque mondiale. Il y a deux formes de populisme économique: le fiscal (dépenser plus que ce que les recettes autorisent) et le cambiaire (valoriser le change). Cela a été clairement démontré par Canitrot dans son fameux article de 1975<sup>15</sup>. Si la première forme est plus évidente que la seconde, la seconde est plus périlleuse surtout pour les pays en développement connaissant une crise du change. Certes des crises de balance de paiement peuvent aussi survenir en fonction de forts déficits publics et de perte du contrôle monétaire, mais cela arrive uniquement si le pays est en période de boom économique et d'excès de la demande. Or, depuis les années 1970, le Brésil, comme la majorité des pays latino-américains n'a pas connu cette situation.

Certains demanderont, avec une certaine naïveté, si l'épargne externe reçue d'un pays n'est pas synonyme d'investissement direct étranger. Pourquoi alors la rapprocher de l'idée de populisme cambiaire ? En fait, l'épargne externe signifie de déficit en compte courant. Elle n'est synonyme d'investissement direct étranger qu'aux yeux des personnes qui ignorent ce que sont les comptes de la balance des paiements. Lorsque le déficit en compte courant ou l'épargne externe est financé par des investissements directs, nous avons sans aucune doute une situation moins défavorable que lorsque elle est financée par des emprunts. Mais ce n'est pas là une raison suffisante pour baser toute sa stratégie de croissance sur l'épargne externe.

---

<sup>15</sup> "La Experiencia Populista de Distribución de Renda" (Canitrot, 1975).

## DES ÉLITES ALIÉNÉES

D'où une autre question. Si l'erreur d'agenda (celle privilégiant la lutte contre l'inflation au combat contre le déséquilibre externe) résulte du second consensus de Washington, pourquoi le Brésil a-t-il accepté celui-ci sans broncher ? Selon moi, il n'y a qu'une seule réponse possible à cette question: les élites brésiliennes, à l'instar des autorités financières, se révélèrent aliénées, incapables de définir et défendre l'intérêt national. La politique économique du gouvernement Cardoso fut désastreuse dans la mesure où elle révéla l'incapacité des élites brésiliennes à penser par elles-mêmes et à critiquer le second consensus.

Un pays, lorsqu'il réalise sa révolution capitaliste, tend également à réaliser sa révolution nationale. Avec cette première révolution, l'appropriation de l'excédent s'opère principalement à travers le marché; les institutions servent à garantir la propriété et les contrats; l'accumulation de capital et l'incorporation du progrès technique deviennent des processus intrinsèques au système économique. Avec la seconde, les décisions du gouvernement commencent à répondre aux intérêts nationaux, c'est-à-dire aux intérêts du travail et du capital nationaux. Si le Brésil a parachevé sa révolution capitaliste dans les années 1960, il n'avait pas encore terminé sa révolution nationale lorsque commença, au début des années 1980, la grande crise de la dette externe et la crise fiscale. Durant les années 1990, la révolution nationale est demeurée paralysée. Les brésiliens sont restés victimes du complexe d'infériorité coloniale ou de la "manie de l'échec" dont parle Albert Hirschman.

Il s'agit d'un problème culturel difficilement résoluble. Mon impression est que le peuple a évolué en ce domaine. Il est capable d'absorber une culture étrangère et de l'incorporer, de façon créative, à sa propre culture. Le cas de ce que nous appelons ici "musique populaire brésilienne", devenue un véritable bien culturel d'exportation, est un bon exemple de cette capacité. Le niveau croissant d'instruction de la population brésilienne a contribué à développer la capacité du peuple à valoriser ce qui est "notre". Mais alors que le peuple surmonte peu à peu (même si c'est très lentement) ce complexe d'infériorité coloniale, nos élites font du sur place.

Au cours du dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle, les élites caféières de l'Ouest de la région de São Paulo n'ont pas seulement lancé la révolution capitaliste brésilienne, elles ont aussi fortement contribué à définir l'identité nationale. La semaine d'art moderne de 1922 et le Manifeste "Pau Brasil" attestent des changements survenus. Puis l'élite industrielle de São Paulo et l'élite technocratique de Rio de Janeiro, réunies au sein des gouvernements des présidents Vargas et Kubitschek ont affirmé plus encore l'idée d'intérêt national<sup>16</sup>. La révolution nationale avançait dès

---

<sup>16</sup> Ces élites technocratiques n'étaient pas « cariocas » (c'est-à-dire originaires de Rio), mais « de Rio » car agissant à Rio et provenant de tous les unités fédératives du pays.

lors à grands pas, y compris sous le régime militaire (1964-1985). Toutefois, lorsque l'Etat développementaliste entra en crise dans les années 1980, nos élites cessèrent de tracer le chemin de la révolution nationale. Au même moment, l'idéologie néolibérale, voire ultra-libérale, devint dominante à Washington et New York. Elle se répandait d'autant plus aisément dans les pays en développement, notamment dans ceux d'Amérique latine, que ceux-ci étaient alors en crise. Nos élites, plutôt d'élaborer une nouvelle stratégie compatible avec les intérêts nationaux, ne livrèrent pas combat à l'offensive idéologique venue du Nord.

Dans son livre, *Em Busca de Novo Modelo* [*À la recherche d'un nouveau modèle*], Celso Furtado a tenté de souligner l'importance d'un problème, devenu central au moins depuis les années 1960 pour les couches moyennes : la quête effrénée des niveaux et des modes de consommation des pays riches, notamment ceux des Etats-Unis. Cette quête, cette reproduction des comportements des pays du Nord, nourrit aujourd'hui deux tendances cruciales des économies périphériques: la propension à l'endettement externe et la propension à la concentration sociale des richesses. La comparaison des situations indiennes et brésiliennes le montre amplement. Bien que l'Inde ait un revenu par habitant cinq fois moindre que celui du Brésil, son taux d'épargne est nettement plus élevé que celui du Brésil. Cela parce qu'au Brésil le revenu est beaucoup plus concentré dans les mains des couches moyennes et hautes qu'en Inde. En Inde, les 20% d'habitants les plus riches détiennent un volume de richesses quatre fois plus grand que celui dont jouissent les 20% les plus pauvres. Au Brésil, ce rapport n'est pas de 4 mais de 32.

La recherche de la reproduction des modes de consommation nord-américains est à la base, à la fois, de la concentration des richesses et du bas taux d'épargne. Toutefois, aujourd'hui il n'est pas sûr que la demande de biens de consommation de luxe dépende autant qu'avant de la concentration des richesses. Dans les années 1960 et 1970, époque où l'accès des couches moyennes et hautes à de nombreux biens de consommation de luxe était restreint, la concentration des richesses existantes était accrue par le type de biens produits. Or aujourd'hui, les entreprises tentent plus qu'avant d'offrir leurs biens et services aux couches populaires. Il faut donc rechercher ailleurs les causes de l'aggravation de la concentration des richesses. Aujourd'hui, les facteurs responsables sont le type de développement technologique choisi (car celui-ci a augmenté la demande de travail qualifié alors que diminuait le travail non qualifié) et l'échec relatif des pauvres à défendre leurs intérêts.

Dans l'analyse de Furtado, le plus important c'est le fait que les couches sociales qui bénéficiaient d'une telle concentration des richesses n'ont pas assumé leur rôle d'élites. En copiant les modes de consommation nord-américains, elles

n'ont pas cherché à investir et ont en réalité endetté le pays à l'extérieur. De sorte que ces couches ont tort de parler de populisme économique pour désigner et disqualifier les politiques populaires menées. Car c'est leur mode de consommation et non celui des pauvres qui a élevé le déficit public et a conduit au populisme cambiaire. Ce ne sont pas les pauvres qui achètent des biens importés, ni qui voyagent à l'étranger.

Celso Furtado concentre ainsi son analyse sur la consommation des élites. Je suis d'accord avec son analyse, mais serai encore plus sévère que lui. L'échec politique de nos élites actuelles est pathétique. Elles sont si aveugles qu'elles échouent dans leur mission de diriger le pays. En reproduisant les modes de consommation du centre (notamment dans leurs tristes maisons de style néo-classique et tellement pauvre au regard de l'architecture brésilienne), elles reproduisent sans même la critiquer l'idéologie du centre. Au lieu de définir, cas par cas, quel est l'intérêt national et de défendre celui-ci, elles se consacrent seulement au "confidence building". Ce qui les intéresse c'est de savoir ce que les étrangers pensent du Brésil et non ce que le Brésil pense de son futur.

## CONCLUSION

Bien qu'avec le plan Real le Brésil soit parvenu à la stabilité des prix en 1994, sa politique macro-économique durant les huit ans de gouvernement Cardoso et en ce début de mandat Lula a été en grande partie erronée pour ne pas avoir réussi à dénouer le rapport pervers entre un taux de change valorisé et un taux de base extrêmement haut en termes réels. Cette politique est une forme de populisme cambiaire: le pays a dépensé en consommation plus que ses recettes et a donc augmenté sa dette externe qui était pourtant déjà très élevée. La conséquence en fut deux crises de la balance des paiements et une quasi-stagnation du revenu par habitant durant toute cette période. Pareille politique obéit au second consensus de Washington et aux intérêts du marché financier. C'est là un signe de l'aveuglement de nos élites, de leur incapacité à savoir affirmer et défendre l'intérêt national.

Cette politique peut être changée. Le Brésil pourrait s'inspirer de la Chine, de l'Inde, de la Thaïlande, de la Malaisie et de Taiwan et, comme eux, choisir un taux de change relativement dévalorisé et stable. Il pourrait baisser son taux de base à un niveau compris, non pas entre 0% et 2% comme dans les pays riches, mais entre 2% et 4% comme dans nombre de pays en tout en n'aggravant pas le risque-pays. Malheureusement, il ne semble pas que le patronat brésilien souhaite ce changement. Nos élites industrielles sont affaiblies; celles du secteur agricole se satisfont des taux privilégiés dont il bénéficie; le secteur financier conserve son hégémonie en la matière, ne serait-ce que parce qu'il emploie la grande majorité

des macro-économistes brésiliens et que leurs idées coïncident avec celles défendues à Washington et New York.

On ne pourra donc sortir de l'impasse actuelle que si nos élites perdent le pouvoir au profit de la société civile et, plus précisément, des couches populaires. Furtado le montre bien lorsqu'il écrit que «le point de départ du processus de reconstruction que nous devons affronter ne pourra être qu'une participation accrue du peuple dans les processus de décision»<sup>17</sup>. Toutefois, aussitôt après et de façon contradictoire, Furtado souhaite voir les intellectuels jouer en ce domaine le rôle d'avant-garde et nous éviter ainsi une aggravation dramatique de la situation. Pour ma part, je ne crois pas que les intellectuels aient cette capacité, ni même cette vertu. Je pense plutôt que le salut viendra de l'approfondissement de notre démocratie, de l'accès de plus en plus massif de la population à l'espace public, tant au niveau local ou sectoriel que national. Cela tendra à limiter l'aliénation des classes moyennes et supérieures. Autrement dit, il faut que notre démocratie d'élites soit substituée par une démocratie de société civile ou d'opinion publique, dans laquelle le débat public élargi devienne le facteur déterminant du choix des principales politiques publiques adoptées au Brésil<sup>18</sup>. Nous ne sommes pas encore à ce stade de gouvernance, même si notre développement démocratique au cours de ces deux dernières décennies s'avère moins décevant que notre développement économique.

Malgré la toute la puissance de l'idéologie de la globalité qui insiste sur la thèse du délitement des Etats nationaux, je suis convaincu que nous pourrons bientôt affirmer notre intérêt national. Car dans le cadre de la globalisation, si les Etats nationaux ne sont plus interdépendants, ils ont besoin d'être chaque fois plus forts. La globalisation c'est la compétition entre les entreprises nationales de niveau mondial (appelées par convention "multinationales"). Ce que font les pays riches c'est défendre le capital et le travail national, en tout cas celui des entreprises nationales. Le Brésil n'a pas d'autre alternative que celle de faire de même.

---

<sup>17</sup> Furtado (2001: 36).

<sup>18</sup> Ver Bresser-Pereira (2000).

## BIBLIOGRAFIE

- BALL, Laurence (2000) "Policy Rules and External Shocks", NBER Working Paper 7910, September 2000, <http://www.nber.org/papers/w7910>.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1991a) "A Crise da América Latina: Consenso de Washington ou Crise Fiscal?". *Pesquisa e Planejamento Econômico* 21(1), abril 1991.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1991b) *A Crise do Estado*. São Paulo: Editora Nobel.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (1997) "As Três Formas de Desvalorização Cambial" (1997). *Revista de Economia Política* 17(1), janeiro 1997: 143-146.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2000) "Da Política de Elites à Democracia de Sociedade Civil". In João Paulo dos Reis Velloso, org. (2000): 517-538.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2001) "Self-Interest and Incompetence". *Journal of Post Keynesian Economics* 23(3), Spring 2001: 363-373.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (2003) "O Segundo Consenso de Washington e a Quase-estagnação da Economia Brasileira". *Revista de Economia Política*, 23 (3): 3-34, julho 2003.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e Yoshiaki NAKANO (2002a) "Uma Estratégia de Desenvolvimento com Estabilidade". *Revista de Economia Política*, 21(3) julho 2002:146-177.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e Yoshiaki NAKANO (2002b) "Economic Growth with Foreign Savings?" Trabalho apresentado ao Seventh International Post Keynesian Workshop, Kansas City, Mi., 30 junho 2002. Disponível em [www.bresserpereira.org.br](http://www.bresserpereira.org.br).
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, org. (1991) *Populismo Econômico*, São Paulo: Nobel, 1991.
- CANITROT, Adolfo (1975) "A Experiência Populista de Redistribuição de Renda". In Bresser-Pereira, org. (1991) *Populismo Econômico*. São Paulo: Editora Nobel. Originalmente publicado em *Desarrollo Económico*, 1975.
- COAKLEY, J., F. KULASI, e R. SMITH (1996) "Current Account Solvency and the Feldstein-Horioka Puzzle, *The Economic Journal*, 106, 1996: 620-627. Citado em Zerbini (2002).
- FURTADO, Celso (2002) *Em Busca do Novo Modelo*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- KUCZYNSKI, Pedro-Pablo and John WILLIAMSON, eds. (2003) *After the Washington Consensus*. Washington: Institute for International Economics.

- REIS VELLOSO, João Paulo, org. (2000) *Brasil 500 anos. Futuro, Presente, Passado*. Rio de Janeiro: Editora José Olympio.
- ROCHA, Fabiana e Maria Beatriz ZERBINI (2002) "Using Panel Structure to Discuss the Feldstein-Horioka Puzzle in Developing Countries". São Paulo: Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração da USP, maio 2002. Cópia.
- SINN, S. (1992) "Saving-investment Correlations and Capital Mobility: On the Evidence from Annual Data". *Economic Journal*, setembro, 1992, n°.102: 1162-1170. Citado em Rocha and Zerbini (2002).
- TAYLOR, John B. (2001) "The Role of the Exchange Rate in Monetary-Policy Rules", *American Economic Review*, 91(2), May 2001: 263-267.
- WILLIAMSON, John (1990) "What Washington Means by Policy Reform": 7-38 e "The Progress of Policy Reform in Latin America": 353-420. In Williamson, John, org. (1990) *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Washington: Institute for International Economics.