

Extrait du El Correo

<https://www.elcorreo.eu.org/Le-Bresil-et-le-FMI>

Le Brésil et le FMI

- Les Cousins - Brésil -

Date de mise en ligne : jeudi 27 novembre 2003

Copyright © El Correo - Tous droits réservés

Par César Benjamin*

[A l'encontre](#), novembre 2003

Fin 2003, le Brésil avait passé un accord avec le FMI, accord qui avait reçu l'appui ducandidat à l'élection présidentielle Lula et la bénédiction de Fernando Henrique Cardoso (FHC), le président néolibéral en exercice. Le Brésil voulait effectuer un emprunt de 30 milliards auprès du FMI. Le gouvernement de Lula - en particulier le ministre des Finances Antonio Palocci - vient de renouveler cet accord. Il est salué par la presse économique internationale. Ainsi, Les Echos (7-8 novembre 2003), quotidien de Bourse de Paris, indique que la réactionnaire Anne Krüger (la représentante de l'administration Bush au FMI) a souligné que le renouvellement de l'accord fonctionnait comme « une police d'assurance ». Envers qui ? Les marchés financiers internationaux. Et Les Echos d'enfoncer le clou : « Au cours des neuf premiers mois de l'année cet excédent [l'excédent budgétaire primaire, donc avant paiement des intérêts de la dette] a même dépassé les 5% du PIB. » Or, le FMI n'exigeait même pas les 4,25% acceptés par FHC ! Et Palocci-Lula ont fait mieux. Traduisons : l'argent pour la réforme agraire manque ; l'argent pour les mesures sociales manque ; par contre le paiement des intérêts de la dette est assuré. Cela « combiné avec une politique de maîtrise de l'inflation a rassuré les marchés financiers. ». C'est cette politique de Lula, à la lumière des relations du Brésil avec le FMI, que met en lumière, ci-dessous, César Benjamin. -réd.

Nous aurons la possibilité de mieux comprendre « l'énigme » du gouvernement Lula en examinant comment seront reconfigurées les relations du Brésil avec le Fonds monétaire international (FMI). L'accord en vigueur actuellement, signé durant la présidence de Fernando Henrique Cardoso (FHC), prendra fin en novembre 2003. En prenant les hypothèses extrêmes, nous pourrions ne rien négocier, mettant fin à une période de cinq ans de contrôle continu de l'économie brésilienne par le FMI ; ou alors accepter un nouvel accord sur des bases similaires à celles du passé. Entre ces deux possibilités, toutefois, il y a un large éventail d'options intermédiaires qui semblent, dans la conjoncture présente, être plus probables.

Le FMI affirme que le Brésil n'a pas besoin d'un nouvel accord. Mais il souligne qu'il tendrait l'oreille avec bonne volonté à toute proposition de notre gouvernement. Nos principales autorités, de leur côté, y compris Lula et Antonio Palocci [ministre de l'Economie], confirment que les conditions actuelles sont favorables au Brésil. En outre, toujours selon eux, le Brésil n'aurait pas besoin de plus d'argent [crédit] en provenance du FMI. Pourtant, dans cette situation, ajoutent-ils, c'est de manière pragmatique et non idéologique que nous déciderons ce que nous allons faire dans un avenir proche. « J'ai passé ma vie à crier Non au FMI, dit Lula. Maintenant, je sais qu'il ne s'agit en aucune mesure d'un ogre. Nous négocierons un nouvel accord si cela est dans l'intérêt du Brésil. »

Nous tenterons dans ce texte de saisir les raisons de cette apparente indéfinition des deux parties, le Brésil et le FMI. Nous développerons quatre aspects :

- ▶ 1° le changement de rôle du FMI au cours des vingt dernières années ;
- ▶ 2° le modèle de base des accords avec le FMI ;
- ▶ 3° la nouvelle phase des relations entre le Brésil et le FMI ;
- ▶ 4° les propositions déjà diffusées et qui ont trait à la nouvelle négociation¹.

Le changement du rôle du FMI

Le FMI est une création de la conférence de Bretton Woods, réalisée à la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le

système monétaire créé alors prévoyait que le dollar soit la monnaie de référence internationale, avec les Etats-Unis garantissant sa convertibilité en or, à un taux de change fixe. Entre le dollar et les autres monnaies nationales, il y a aura un système de taux de change, fixe aussi (les modifications étant prévues selon certains critères). Dans ce contexte, il reviendrait au FMI d'ouvrir des lignes de crédit à court terme pour les pays - du centre - qui connaîtraient des déséquilibres de leurs échanges extérieurs (balance commerciale des biens et des services), de telle façon à rendre possible un ajustement de leur balance des paiements (ensemble des entrées et sorties de capitaux), avec un préjudice minimum pour les flux commerciaux internationaux [à la sortie de la Seconde Guerre mondiale, on craignait la répétition d'une rupture des échanges commerciaux telle qu'au cours des années 1930].

Cet arrangement explosa au début des années 1970, quand les Etats-Unis décidèrent de se retirer de l'accord de Bretton Woods, en annonçant la fin de la convertibilité dollar-or (une telle décision revenait à déclarer un moratoire en faveur des réserves d'or nord-américaines, face aux détenteurs de dollars). Dès ce moment, un nouveau système monétaire international prit naissance ; il est toujours en vigueur, centré encore sur le dollar, mais avec des monnaies qui ne sont plus fixes et donc des taux de change fluctuant en permanence. Dans ce nouveau cadre, pour faire court, si des déséquilibres se manifestent dans la balance commerciale de biens et services d'un pays avec d'autres, le taux de change augmentera ou diminuera automatiquement, provoquant des ajustements ne nécessitant l'intervention du FMI [par exemple, l'Italie, avant l'euro, abaissait le taux de change de la lire pour soutenir ses exportations ; ce que font les Etats-Unis avec le dollar aujourd'hui]. Dès lors, les fonctions originelles du FMI, celles pour lesquelles il avait été créé, perdirent pratiquement leurs raisons d'exister.

Après une période d'incertitude, fin des années 1970, sur les destins de cette institution, on commença à redéfinir son rôle, toujours sous la direction des Etats-Unis, qui détiennent la quote-part majoritaire du FMI. Ainsi, au cours des années 1980 et 1990, le FMI fut utilisé pour promouvoir lesdites « réformes structurelles » des économies de la périphérie, réformes associées à la construction d'un nouvel ordre néolibéral. En février 1998, Lawrence Summers, secrétaire du Trésor des Etats-Unis, fut absolument clair à ce propos. Il caractérisa le FMI comme « le plus important instrument multilatéral disponible pour réaliser des réformes conditionnées des pays émergents ».

Ce point particulier doit être mis en relief. Selon ses statuts, le FMI n'existe que pour assurer des lignes de crédit à court terme à des pays connaissant des difficultés momentanées dans leurs comptes extérieurs, de telle façon qu'ils puissent surmonter ces déséquilibres temporaires. A partir des années 1980 pourtant - ce qui va à l'encontre de ses statuts qui n'ont jamais été changés - le FMI devint un « instrument multilatéral » utilisé par le gouvernement des Etats-Unis pour promouvoir des réformes néolibérales (dites « réformes conditionnées ») dans les institutions économiques, sociales et politiques dans les pays de la périphérie (ou pays « émergents »), cela dans le cadre de la construction d'un nouvel ordre international. Au lieu de travailler à résoudre des problèmes limités de liquidités d'un pays, le FMI commença à promouvoir des réorganisations internes, profondes et durables, dans ces pays. Il se mit à interférer de façon pesante dans la réorganisation des économies (ouverture commerciale et financière, par exemple) et des sociétés (réformes des systèmes de prévoyance, de la législation du travail, par exemple), exigeant la mise en oeuvre de mesures qui se situent complètement en dehors de sa sphère initiale de compétence.

Ce processus fut conçu de telle façon à s'auto-alimenter : plus s'accroissait la libéralisation des économies de la périphérie, particulièrement dans le domaine commercial et financier, plus ces économies étaient vulnérables aux mouvements internationaux de capitaux. Avec l'ouverture aux flux de capitaux - une des « réformes conditionnées » à laquelle Lawrence Summers faisait référence - le capital financier commença à détenir un pouvoir d'asservissement sur les Etats nationaux, spécialement ceux de la périphérie. Puis, les flux de capitaux, désormais libérés, fixèrent les taux de change au niveau désirable (pour eux), menaçant de la sorte de désorganiser les économies locales. Ces dernières devinrent toujours plus dépendantes du FMI, non seulement parce qu'elles avaient la possibilité d'avoir accès à ses crédits (en échange de conditions qui leur étaient imposées), mais aussi parce que l'aval du FMI devenait la référence principale pour orienter les mouvements du capital financier [entrée ou sortie de capitaux d'un pays].

Dès lors, une fois mises en route, les réformes libérales exigeaient un flux de réformes complémentaires, toujours dans la même direction, et présentées aujourd'hui comme inévitables. A partir d'un certain point, il n'y a pas d'alternative, comme Margaret Thatcher se faisait un plaisir de l'affirmer. Les pays captifs de cette dynamique, comme le Brésil, finissaient par s'insérer parfaitement, de manière subordonnée, dans le nouvel ordre mondial dessiné par les Etats-Unis.

Le modèle caractéristique des accords

Sur le terrain strictement macroéconomique, la relation du FMI avec les pays périphériques intègre trois points qui ne sont pas négociables. Le premier concerne le niveau de l'excédent budgétaire primaire (l'excédent budgétaire avec paiement des intérêts de la dette), même si cet excédent doit être établi en sacrifiant des dépenses sociales absolument nécessaires, cela afin d'assurer le transfert de ressources de la société (au travers du système fiscal, avant tout les impôts indirects dans un pays comme le Brésil) vers les créanciers (paiement du service de la dette). Le deuxième a trait aux politiques monétaristes restrictives, visant à réduire la consommation et l'investissement internes (et avec eux les importations), tout en forçant les entreprises à développer des politiques exportatrices plus agressives afin d'obtenir les devises nécessaires au paiement de la dette extérieure. Le troisième vise à assurer la liberté des flux de capitaux afin que le transfert des richesses vers l'extérieur ne rencontre aucun obstacle.

Ces politiques constituent le « noyau dur » des conditionnalités macroéconomiques imposées par le FMI. Elles furent préservées y compris dans le récent accord avec l'Argentine en faillite. Le gouvernement Kirchner [le nouveau président de l'Argentine qui a succédé à Duhalde] a réussi à s'opposer à l'augmentation de l'excédent budgétaire primaire et à d'autres exigences révoltantes. Ces dernières ne faisaient pas partie de ce « noyau dur ». Elles visaient entre autres à indemniser les banques étrangères pour les pertes subies lors de la rupture de parité entre le peso et le dollar, ou encore à augmenter le prix des services « publics » assurés par des entreprises étrangères qui avaient participé au programme de privatisations sous Menem.

Une nouvelle phase des relations entre le Brésil et le Fonds

En relation avec la révision à venir, les principaux changements résident dans l'accroissement du solde positif de la balance commerciale (qui passerait de 17 milliards à 20 milliards) et dans les projections très optimistes de la Banque centrale du Brésil sur la possibilité de boucler sans grande difficulté la balance des paiements en 2004. Dès lors, pour ce qui a trait aux accords avec le FMI, les questions sont presque évidentes. Si l'hypothèse d'une crise s'efface, crise qui nous aurait conduits à décréter un moratoire du paiement de la dette, pourquoi donc discuter d'un renouvellement de l'accord entre le Brésil et le FMI ? Pourquoi ce thème n'est-il pas simplement dépassé, puisque le Brésil revenant à une situation normale peut se passer de toute tutelle ? Pourquoi, dans ce débat, les deux parties se comportent avec tant d'ambiguïtés ? Quoique pas tout à fait évidentes, les réponses à ces questions sont claires. Les relations entre le Brésil et le FMI passent par une nouvelle phase, en voie de consolidation. Ce qui caractérise cette phase est le fait suivant. Les conditionnalités traditionnelles imposées par le Fonds ont déjà été complètement internalisées et s'expriment aujourd'hui dans les lois brésiliennes ; de plus, elles coïncident avec les choix internes de politique économique du gouvernement. Examinons-le.

- ▶ 1° L'excédent budgétaire primaire, qui était fixé à 3,75% du PIB par le gouvernement de FHC, a été augmenté par Lula à 4,25%. Quant aux dépenses sociales, qui s'élevaient à 2,59% du PIB sous FHC, elles ont été réduites à 2,45% sous Lula. Ces décisions ne dépendent pas de négociations avec le Fonds. Puisqu'elles ont été intégrées dans la loi d'orientation budgétaire (LDO) qui est en vigueur jusqu'en 2006.
- ▶ 2° Comme nous le montrerons par la suite, l'adoption de politiques monétaires restrictives est une conséquence logique d'une politique fixant des objectifs sévères au plan de l'inflation, ce qui est un élément essentiel du modèle macroéconomique adopté par le gouvernement Lula.

- ▶ **3°** La liberté des flux de capitaux est assurée par l'autonomie de fait de la banque centrale, dirigée par Henrique Meirelles, un homme de confiance du système financier international [ancien PDG de Bank Boston International]. Le gouvernement Lula a annoncé qu'il voulait inscrire l'autonomie de la banque centrale dans la loi, de manière à la rendre permanente.

Dès lors, il n'est plus nécessaire que soient effectuées des pressions de l'extérieur vers le Brésil. Et il n'y a plus rien à négocier à propos des modèles traditionnels du FMI. Le programme d'ajustement structurel du FMI est devenu notre propre chose. Pour cette raison, les relations avec le Fonds ont aujourd'hui une qualité nouvelle que les deux parties commencent à construire à tâtons. De la part du gouvernement brésilien cela permet le raisonnement suivant : si la politique de discipline budgétaire et monétaire sera maintenue sous une forme quelconque, pourquoi ne pas compter sur l'apport des ressources du Fonds, pourtant non nécessaires, ce qui offrirait une marge de sécurité plus grande aux créanciers étrangers ? Ou, dit autrement, si nous payons déjà sous une diverses formes les coûts de la politique du FMI, dans la mesure où nous avons internalisé cette option, pourquoi ne devrions-nous pas rechercher l'aubaine de ses crédits ?

Parmi les points mis en relief ci-dessus, seul le deuxième (la permanence des politiques monétaires restrictives) exige quelques commentaires. Dans le domaine actuel de gestion macroéconomique, la banque centrale, avec l'accord du gouvernement, prend en charge d'atteindre certains objectifs en matière d'inflation. Cela constitue l'attribution unique et exclusive de la banque centrale. Autrement dit, l'inflation est considérée comme un phénomène exclusivement monétaire, ce qui est un élément de la théorie économique orthodoxe. Toute inflation - qu'elle soit liée à la demande, aux coûts ou d'inertie - doit être traitée avec des doses de cheval de taux d'intérêt [élever les taux]. C'est pratiquement l'unique instrument disponible dans l'arsenal des mesures à disposition de la banque centrale. Cela même quand les doses n'ont aucun effet sur l'inflation (comme c'est le cas pour les prix administrés : fixés par le gouvernement) ou ont des effets collatéraux très sérieux pour la société dans son ensemble. Assignée à ces objectifs de maîtrise de l'inflation, la banque centrale ne doit pas prendre en compte des problèmes tels que la croissance ou l'emploi. Toute relance de l'inflation ou la possibilité même d'une crise des changes [rapport entre le real et le dollar] produit une nouvelle augmentation des taux d'intérêt. Ce qui exige à son tour d'élever l'excédent budgétaire primaire. De plus, pour se protéger, il faut accroître le solde positif de la balance commerciale et le taux de change flottant, afin de minimiser les risques de crise des comptes courants, tout cela au prix du maintien de mécanismes qui reproduisent la récession [avec chômage et pauvreté].

La politique monétaire est conduite sans aucune considération pour les indicateurs de l'économie réelle et de la crise sociale. Elle a sa propre logique interne. Elle a des effets récessifs, que le FMI a toujours recommandés, puisque le taux de croissance du PIB devient une variable de l'ajustement. Les autres institutions de l'Etat - responsables par exemple des politiques industrielles, scientifiques ou technologiques, ou des politiques fortement créatrices de revenus et d'emplois, comme la construction d'habitations, la réforme agraire, l'assainissement urbain - doivent s'adapter à une ambiance macroéconomique ennemie des dépenses publiques et de la croissance. C'est pour cette raison que les prévisions officielles se doivent d'être optimistes et que la croissance est toujours annoncée pour l'année à venir. Par exemple, en 2003, elle devait être de 5%, selon les prévisions de la LDO de 2001 ; de 4,5%, selon la LDO de 2002 ; de 4%, selon de 2003 ; de 3,4%, selon la LDO de 2004 établie sous le gouvernement Lula. Aujourd'hui, on espère un taux de croissance de 0,5%, considéré comme très bon - puisque au-dessus de zéro - par l'impayable ministre Palocci. Comme la population du pays croît d'environ 1,5% par année, la société brésilienne s'appauvrit toujours plus, dès que la capacité productive n'augmente pas à ce rythme.

Les risques politiques de cette orientation sont évidents. Car, le temps passant, la société se fatigue d'exiger une plus grande attention pour ses problèmes sociaux. C'est FHC qui le dit. Pour cette raison, Lula est devenu irremplaçable, afin de conquérir la confiance du système financier international, en acceptant son agenda, et en se présentant comme le politique le plus capable d'éviter - ou pour le moins d'ajourner - une crise sociale interne aux conséquences imprévisibles.

Les conservateurs le reconnaissent toujours plus. « Le Brésil continuera à être utilisé par le FMI comme son meilleur modèle actuel de succès. Et, si cela est nécessaire, il ne refusera pas d'allouer ses ressources pour maintenir cette situation », affirme le journal Valor Economico du 15 septembre 2003. Le même jour, le quotidien O Estado de S. Paulo écrivait : « Cela ne fait aucune différence de mettre des objectifs sociaux dans le nouvel accord, parce que le gouvernement Lula pense les inclure et le FMI les accepter. Marketing des deux côtés. Le gouvernement Lula pourrait présenter un programme avec « l'accord du PT ». Et le FMI, toujours accusé de laisser ses clients dans la misère, pourra montrer au monde son nouveau visage social. Le FMI est capable de placer une statue de Lula dans le hall central de son siège à Washington. » Il est important de le comprendre, parce que la presse conservatrice a toutes les raisons de s'exprimer avec autant d'impudence et de cruauté.

Les propositions mises en avant

La première des propositions du gouvernement a trait à un traitement plus flexible des investissements des entreprises étatiques, considérées aujourd'hui comme des dépenses (à l'exception de Petrobras - la société pétrolière). Dans ce cadre, les dépenses des entreprises étatiques seront soumises à une limitation générale. Selon les normes actuelles absurdes, si Electrobras (société de l'électricité) fait un bénéfice de 1 milliard de réals (reais) et effectue des réinvestissements. En modernisant et en étendant le secteur électrique, cela sera considéré comme un déficit. Si elle remet ces revenus auprès du Trésor et les stérilise, laissant le système électrique sans nouveaux investissements, elle aide à atteindre l'objectif de l'excédent primaire, nécessaire pour payer les intérêts de la dette interne [autrement dit, pour payer les détenteurs fortunés d'obligations de l'Etat brésiliens ou de ses sociétés]. Nos autorités visent à renégocier cet aspect. Toutefois, comme nous l'avons vu, le gouvernement Lula, par sa propre initiative, sans que le FMI l'exige, a augmenté l'excédent budgétaire primaire à hauteur de 4,25% et a inscrit dans la Loi (LD0) cet objectif qui restera en vigueur jusqu'en 2006. Si le FMI accepte de retirer la contribution des entreprises étatiques pour la détermination de l'excédent primaire, il restera au gouvernement deux voies possibles. Soit augmenter les impôts (ce qui semble politiquement inacceptable), soit capter d'autres ressources en provenance d'autres secteurs afin de compenser cette différence. Le résultat, en termes de liquidités à disposition du gouvernement pour des dépenses publiques, sera égal à zéro.

Un deuxième point qui a été suggéré dans le but d'être approuvé - et qui est tout autant absurde - consiste à ce que la BNDES (Banque nationale de développement économique et social - qui appartient à l'Etat) et la Caisse économique financent le secteur public. Mais, indépendamment d'un quelconque accord avec le FMI, les limites de ce financement ont déjà été internalisées dans la législation brésilienne, plus spécifiquement dans la Loi de responsabilité budgétaire (Lei de Responsabilidade Fiscal), de telle façon que, aussi dans ce cas, le FMI peut refroidir sa pression exercée de l'extérieur vers l'intérieur, sans que sa politique soit changée dans sa substance.

La troisième idée du gouvernement Lula est scandaleuse : intégrer des « objectifs sociaux » dans le nouvel accord. Nous serions placés sous la contrainte, internalisée, de « conditionnalités positives », et cela sur des questions qui sont complètement étrangères aux statuts formels du FMI et qui n'ont donc à voir - uniquement et exclusivement - qu'avec la politique intérieure de notre pays.

Même pas Fernando Henrique Cardoso a pensé à une telle démonstration de servitude : une agence contrôlée par le gouvernement des Etats-Unis, et sans cesse préoccupée par les conditions de paiement des créanciers internationaux, deviendrait l'instrument d'orientation et de contrôle de notre politique sociale.

De deux choses l'une : ou le FMI contresigne les objectifs sociaux du gouvernement Lula (et dans ce sens les négociations seraient une farce), ou il définit d'autres objectifs.

Dans le cadre des négociations du nouvel accord, comme le FMI établira des objectifs qui affectent les questions extérieures [équilibres des comptes extérieurs], il aura le contrôle complet sur le gouvernement du Brésil. Avec un

aspect plus grave qui apparaissait dans l'hypothèse antérieure : toute mesure sociale adoptée et qui ne doit pas altérer l'excédent budgétaire primaire implique des coupes dans d'autres dépenses, qui ne pourront qu'être des dépenses d'ordre social, les seules qui permettent ce type d'opérations comptables. Ainsi, le gouvernement annoncera, en grande pompe, des nouvelles mesures sociales qui seront financées... grâce à des coupes d'autres dépenses sociales !!!

On balance, comme on le voit, entre la tragédie et la farce. En continuant ces tentatives permanentes de démoralisation de la gauche, Lula dit maintenant qu'il avait toujours « Non au FMI ! », comme si cela relevait de formules idéologisantes et irrationnelles. C'est son problème. Pour notre part, nous continuons à dire le même NON, sachant exactement ce que nous disons. Comme nous l'avons toujours su.

***César Benjamin** est un des économistes réputés du Brésil. Il a rédigé dans les années 1990 un manifeste qui fit référence : « Un projet pour le Brésil ». Il fut un des principaux animateurs de la campagne populaire et du référendum « parallèle » contre l'ALCA (Accord de libre-échange des Amériques), avant l'élection présidentielle d'octobre 2002.