

Trimestriel N° 23 nouvelle série octobre-décembre 1996

# problèmes d'Amérique latine

➤ **Le Brésil  
entre réformes  
et blocages**

La **documentation** Française



# Le potentiel de croissance en question



**Antonio Barros de Castro\***

Actuellement, une idée semble prévaloir pour ce qui concerne l'économie brésilienne : les transformations que celle-ci subit ne sont encore qu'à mi-parcours et vont se poursuivre au cours des prochaines années. Les porte-parole du gouvernement insistent particulièrement sur le fait que le Plan real est une œuvre inachevée. Pour eux, cette affirmation recouvre une double réalité : d'une part, les réformes qui doivent consolider le nouvel ordre sont loin d'être menées à leur terme ; d'autre part, certains des résultats attendus n'ont pas encore vu le jour.

Selon ce discours officiel, et pour le schématiser brièvement, la croissance, qui est peut-être le meilleur exemple de résultat pour le moment ajourné, viendra à son heure. Et il serait inutile et, de surcroît, tout à fait préjudiciable de vouloir l'atteindre tant que les progrès souhaités en matière de réformes structurelles ne pourront être réalisés. Dans de telles circonstances, il convient au contraire de mettre un certain frein au développement économique en utilisant l'instrument de maîtrise macro-économique disponible : la politique monétaire. Pour ceux qui tiennent ce discours, les détracteurs de la situation actuelle manquent de patience et, de plus, n'ont pas une vision claire du processus de transformation mis en œuvre par le Plan real. Ces observations sont généralement suivies d'une mise en garde : il ne faut pas avoir la mémoire courte et, au contraire, se souvenir des plans

\* Professeur à l'Institut d'économie de l'Université fédérale de Rio de Janeiro. Ce texte a été présenté au VIII<sup>e</sup> Forum national organisé à Rio de Janeiro en 1996

qui ont successivement échoué. Pour la première fois en trente ans au moins, le Brésil va connaître, grâce au Plan real, une inflation exceptionnellement faible pour la troisième année consécutive. Il en irait tout autrement si les instruments de politique macro-économique n'étaient pas maniés avec fermeté et prudence.

Plusieurs arguments permettent de critiquer ce discours inlassablement réaffirmé dès lors qu'il est devenu évident que la reprise de la croissance promise en septembre 1995 n'aurait pas lieu.

Tout d'abord, si, au lieu de garder les yeux fixés sur le passé, les Brésiliens regardent autour d'eux, ils s'aperçoivent que, depuis quelques années, des programmes de lutte contre l'inflation sont mis en place dans presque tous les pays. En Bolivie, pays qui a connu une hyperinflation de type classique et a combattu celle-ci avec des mesures essentiellement orthodoxes, l'inflation est contrôlée depuis longtemps. Au Pérou, pays déchiré par des conflits qui, encore très récemment, semblaient insolubles, des progrès spectaculaires en matière de stabilisation ont été réalisés. Sans parler de l'Argentine, qui détenait le record d'instabilité et qui se place maintenant au deuxième rang mondial pour la faiblesse de son inflation, et cela en dépit des sérieux dommages causés par l'« effet tequila ». Le Mexique lui-même semble avoir miraculeusement maîtrisé l'explosion inflationniste de la fin de l'année 1994, si l'on se base sur les prévisions actuelles émanant de sources officielles ainsi que du marché.

Au vu de tous ces succès, il semble évident que la stabilisation est beaucoup moins inaccessible aujourd'hui qu'à la fin des années 1970 et que pendant une grande partie des années 1980. Par conséquent, la comparaison fréquente avec le passé, et tout particulièrement avec le Plan cruzado, est inadaptée. Le Plan real appartient à une catégorie de plans nouvelle et différente. Du point de vue de la lutte contre l'inflation, il représente effectivement un grand succès, mais il ne constitue pas pour autant une exception. Seul le Venezuela s'est montré incapable de maîtriser la hausse des prix ; peut-être parce que, jusqu'à maintenant, il n'a pas cherché à appliquer un plan du même type que le Plan real.

Ensuite, ce qui distingue le plan en vigueur des précédents, ce n'est pas la fermeté de la politique monétaire. Celle-ci, renforcée par la « stérilisation » volontaire du flux de capitaux étrangers, a d'ailleurs été plus d'une fois poussée à l'extrême au cours de la première moitié des années 1990. Ce qui caractérise véritablement le Plan real, en dehors de l'opération très réussie de désindexation (épisode de l'unité réelle de valeur), c'est la conjonction de plusieurs faits.

Le Plan real s'accompagne d'un désintérêt croissant du gouvernement à l'égard des activités productives du pays. Cette attitude s'est déjà manifestée en diverses occasions au cours des années 1980 et a été adoptée officiellement pour la première fois sous la présidence de Fernando Collor. Elle transforme le gouvernement, qui orientait la construction de l'économie, protégeait et soutenait les entreprises, en particulier dans le secteur industriel, en simple gestionnaire des conditions macro-économiques ; dans ses actes et même dans son discours, le gouvernement se montre indifférent au sort des entreprises du secteur concurrentiel, voire même à celui de certains secteurs économiques. Outre que ce comportement suppose une modification des soutiens et des alliances du gouvernement, il implique une transformation profonde de la conception des responsabilités qui incom-

bent aux pouvoirs publics. Sans entrer dans ce débat brûlant <sup>1</sup>, il faut signaler que, en changeant aussi brutalement d'orientation, le gouvernement brésilien a fini par s'aligner sur la position qui prédominait depuis longtemps en Amérique latine. Ce faisant, il renonce à intervenir dans les décisions privées relatives à l'attribution de crédits tout en ayant largement recours au marché extérieur pour maîtriser ces derniers. Dans le cas brésilien, le recours à la pression aveugle et impersonnelle du marché mondial est même poussé à l'extrême : au programme d'ouverture annoncé en 1990, le Plan real ajoute, au cours de sa première phase, une baisse importante du taux de change nominal et de nouveaux abaissements des droits de douane décidés par les autorités au gré des circonstances. Il va sans dire que cette pratique est inédite dans l'histoire récente du Brésil.

Cette politique aurait été impossible si le rééquilibrage de la dette extérieure n'avait pas été suivi d'une transformation radicale des conditions du marché international des capitaux, qui a fait entrer le monde dans une phase de surabondance de liquidités, de faiblesse des taux d'intérêt (en ce qui concerne les investissements directs) et de recherche effrénée d'opportunités sur des marchés non saturés. Cependant, au Brésil comme dans d'autres pays d'Amérique latine, les gouvernements ont tenté d'expliquer le bond survenu dans les entrées de capitaux par des raisons strictement locales (endogènes).

Enfin, les résultats exceptionnels en matière de lutte contre l'inflation obtenus grâce aux programmes de stabilisation actuels s'accompagnent de l'apparition ou de l'aggravation de problèmes tels qu'une croissance modeste ou négative, un chômage élevé, une crise bancaire, des faillites d'entreprises et la menace de disparition de plusieurs secteurs. Et, dans tous les cas, on tente d'expliquer l'apparition ou la persistance des difficultés par l'insuffisance des réformes. C'est pourquoi des pays comme le Mexique et l'Argentine – qui sont allés beaucoup plus loin que le Brésil dans la politique d'ouverture et, surtout, de privatisation et de déréglementation – entament actuellement un second cycle (selon leur expression) de réformes structurelles.

## **Micro-économie de la stabilisation : premières observations**

Après avoir replacé sommairement le Plan real dans le contexte général des transformations récentes, il convient de présenter quelques-unes des caractéristiques propres de l'économie brésilienne.

Étant donné que cette économie a fait l'objet d'une des expériences les plus poussées et les plus prolongées de promotion du développement industriel, puisque son cours n'a jamais été interrompu par un changement brutal d'orientation hostile à l'industrie, le Brésil disposait, vers 1980, d'un système industriel complet et structuré. Le pays est alors entré dans une longue période de perturbations macro-économiques et de

1. Castro, Antonio Barros, « O Estado, a empresa e a restauração neoclásica », *Estratégias empresariais na indústria brasileira* (Castro, A. B. ; Possas, L. M. ; Proença, A. coord.), Forense Universitária, 1996.

stagnation industrielle. Ces faits majeurs font que le Brésil se distingue des autres pays non seulement dans le passé mais aussi dans la période actuelle. En effet, il représente le seul cas de pays qui met à l'épreuve d'une ouverture rapide – et accentuée par la surabondance de liquidités internationales – une structure industrielle complète et manifestement inadaptée faute d'avoir évolué. La gravité de la situation devient évidente si l'on considère que, étant donné les changements très importants des prix relatifs résultant de l'ouverture et de la surévaluation, les décisions qui ont permis aux entreprises d'élaborer peu à peu leur structure actuelle sont généralement mises en cause.

A cela s'ajoute le fait que les dimensions du pays et sa forte hétérogénéité ont favorisé la naissance d'industries régionales. Tout en étant moins bien dotées à divers égards, celles-ci se sont toujours montrées capables de coexister avec le système industriel plus évolué, installé dans le triangle São Paulo-Rio-Minas Gerais.

L'ensemble des caractéristiques présentées ci-dessus rend bien entendu particulièrement difficile et pénible toute tentative d'élimination des industries les plus performantes effectuée par le marché de manière directe, rapide et impersonnelle. Dans ce cas, la sélection implique, en dernière analyse, de passer d'une hétérogénéité bien ancrée (et facilitée par l'absence d'ouverture économique, l'échelle continentale du pays et, dans une certaine mesure, les politiques régionales elles-mêmes) à une homogénéité imposée par l'intégration au marché international. Il n'y a rien d'étonnant à ce que ce processus soit douloureux et sélectif.

D'un autre côté, l'absence de transformations qui auraient permis de ne pas se borner à un ajustement fiscal officiellement annoncé comme « transitoire », et l'usage, souvent jugé abusif, du rouleau compresseur de l'ouverture/surévaluation impliquent la permanence d'un « risque macro-économique » élevé. Ceci est confirmé par la période d'indécision qui a succédé à l'euphorie initiale et précédé la brutale ouverture monétaire – responsable de l'inadaptation des stocks et d'autres difficultés ayant marqué la conjoncture du second semestre 1995.

Cependant, l'absence d'une architecture macro-économique considérée comme satisfaisante n'a pas conduit les entreprises à l'immobilisme : celles-ci ont été stimulées par les pressions provoquées par l'ouverture et, dans certains cas, par les possibilités que la stabilisation laissait entrevoir. Vraisemblablement, au moment de prendre leurs décisions, les entreprises ont accordé une grande importance aux menaces et aux craintes liées au nouveau contexte. Et c'est peu dire, car on ne voit pas comment socialiser les risques, et qui pourrait le faire, pour permettre aux entreprises d'adopter des attitudes véritablement dynamiques.

Dans la mesure où l'économie et, plus précisément, le contexte créé par le Plan real présente les caractéristiques précitées, on peut soupçonner que la disparition de la tendance à l'expansion économique qui s'était manifestée lors de la mise en application du plan n'est pas due uniquement à la sévérité de la gestion macro-économique. L'« effet tequila » s'est dilué, les capitaux ont regagné à nouveau le pays (de manière excessive), les taux d'intérêt internes ont été pratiquement divisés par deux, l'inflation semble maîtrisée, etc. Mais le ressort de la croissance ne paraît pas se détendre. Face à cette situation, qui n'est satisfaisante pour personne, on peut se demander si la nouvelle situation économique créée par l'application du Plan real ne commence pas à présenter des caractéristiques que ses promoteurs

n'avaient pas prévues. Cela ne pouvait évidemment pas apparaître au cours de la première phase du plan, car le ressort de la croissance s'est détendu tout d'un coup, suscitant une euphorie indéniable. A cette époque-là, comme ne cessaient de le répéter les porte-parole du gouvernement, chaque Brésilien allait pouvoir profiter de la croissance <sup>2</sup>.

## Une croissance volontairement contrôlée ou involontairement freinée ?

Avant d'aborder le thème central de cette réflexion, il convient de rappeler deux aspects importants du Plan real.

Immédiatement après le lancement de ce plan, l'économie entre dans un cycle de croissance explosive du point de vue de la balance des paiements. Il suffit de rappeler que, entre février et juin 1995, le déficit commercial atteignait environ un milliard de dollars par mois, ce qui, multiplié par douze et augmenté de près de 17,5 milliards de dollars de déficit du secteur des services, suffisait pour entraîner un déficit du compte courant représentant près de 5 % du PIB.

Le caractère excessif de cette situation est corrigé par la révision partielle de la politique de change, au moyen d'une série de mesures *ad hoc* (en particulier sur le plan tarifaire), et par le relèvement brutal des taux d'intérêt. Le caractère radical des mesures parvient à transformer la conjoncture, à écarter la menace du retour à l'inflation et à créer une certaine marge de sécurité en ce qui concerne la balance des paiements <sup>3</sup>. La situation aurait été plus grave si aucun frein n'avait été mis. Comme un des responsables économiques l'a reconnu par la suite, en avril 1995, le programme était dans une « zone dangereuse ».

Au cours du second semestre de 1995, le contexte macro-économique est à nouveau contrôlé et, pour la première fois, on peut s'interroger sur le potentiel de croissance de l'économie. Cependant, il est très difficile de formuler des hypothèses ayant quelque fondement, à cause de la transformation simultanée de tant de paramètres et de réglementations. Compte tenu de cet élément, cet article se borne à considérer, en un premier temps, la structure industrielle qui existait quand le Plan real a été mis en application. Cela englobe l'industrie brésilienne – près des deux tiers de la structure implantée – et les entreprises étrangères qui travaillaient dans le pays. Ensuite, les possibilités de croissance qui résultent de l'arrivée de nouveaux investissements étrangers sont brièvement examinées.

2. L'euphorie initiale prévisible, ainsi que quelques-uns des problèmes qui en découlent, ont été commentés avant qu'ils ne surviennent dans « Estabilização, crescimento e política industrial », document présenté au VI<sup>e</sup> Forum national en avril 1994. Cf. *Estabilidade e crescimento, os desafios do real*, José Olympio Ed., 1994.

3. Il est vrai que les chiffres indiqués plus haut sont tirés vers le haut, dans une certaine mesure, par les prévisions pessimistes sur les chances de succès du plan faites au cours de la première moitié de 1995. Cependant, le fait que le changement de politique du taux de change, l'imposition, dans certains cas, de taxes élevées à l'importation, et le fort ralentissement de l'économie qui en découle n'ont pas permis de rééquilibrer la balance commerciale (comme le révèle le comportement des échanges extérieurs au cours des premiers mois de 1996) semble démontrer clairement que les prix relatifs des produits brésiliens et des produits étrangers au cours de la première phase d'application du Plan real ont rapidement conduit l'économie à une détérioration très grave de la balance des paiements.

Il est évident que des politiques de stimulation de la croissance de type conventionnel et fondées sur l'augmentation des dépenses publiques n'ont pratiquement aucune chance de succès dans le nouveau contexte. A vrai dire, la relance cyclique de l'économie, à partir d'une baisse éventuelle du niveau d'activité, ne peut même pas avoir lieu sans risquer de compromettre la stabilité. Et cela, d'une part, pour la raison essentielle (qui n'est, d'ailleurs, pas contestée par l'auteur de cet article) que l'absence d'ajustement fiscal et le relèvement sensible du taux de change obligent les gestionnaires de la conjoncture à freiner le développement de l'économie, pour éviter que les transactions commerciales avec l'extérieur s'orientent vers une situation très défavorable risquant d'entraîner une réapparition de la spéculation. D'autre part, parce que les politiques monétaires actives qui visent à stimuler l'économie rencontrent des obstacles importants (cf. *infra*). Par conséquent, s'interroger sur le potentiel de croissance implique, pour l'essentiel, d'examiner les comportements des entreprises dans le nouveau contexte.

Manifestement, de nombreuses entreprises sont en train de procéder à un type d'ajustement qui tend à avoir divers effets négatifs sur l'économie et sur la société. Il en est ainsi chaque fois que l'ajustement micro-économique est conçu essentiellement comme une réaction à l'invasion des marchés par des produits importés. Cela revient à dire que les nouvelles possibilités offertes par une plus grande ouverture sur l'extérieur jouent un rôle relativement faible dans la redéfinition des orientations des entreprises face à la conjonction de la stabilisation et de l'ouverture.

Dans ce type d'ajustement, de caractère éminemment défensif, les entreprises, en tant qu'unités de production, peuvent souvent être menées à renoncer à leurs positions les plus modernes et les plus riches en contenu technologique. Le complément naturel de ce type d'évolution est l'intensification des importations. Dans l'hypothèse où ce comportement serait une simple manœuvre tactique suivie par une nouvelle offensive de production, il se peut que l'économie et la société n'en souffrent pas. Cependant, il est à craindre que, dans de nombreux cas, le recul entraîne les entreprises à céder définitivement des positions ; ce qui débouche sur du chômage, le démantèlement d'équipes et la perte de capital humain. En réalité, on se trouve en présence d'un mécanisme de « sélection à l'envers » : la démobilitation se produit surtout dans les secteurs qui sont les plus exposés à la concurrence extérieure parce que les méthodes qu'ils utilisent et les produits qu'ils réalisent sont plus modernes. Et, pourtant, c'est précisément dans ces secteurs que la formation est la plus complète. En résumé, de nombreuses entreprises, contraintes d'évoluer pour survivre, défendent de manière légitime leur propre intérêt et vont involontairement à l'encontre de l'intérêt collectif. Elles semblent ne plus se considérer comme des unités de production mais comme un patrimoine, et plus précisément comme un patrimoine menacé.

Un type de réaction, qui est en principe tout à fait positif mais qui peut avoir des conséquences nuisibles pour les entreprises elles-mêmes et pour l'économie, consiste à augmenter le plus possible les échelles de production, de manière à réduire les marges (sur la facturation) sans réduire la rentabilité (des actifs). En procédant ainsi, l'entreprise est davantage exposée sur le plan financier et perd en flexibilité. En fait, sa vulnérabilité

face à une éventuelle détérioration de la conjoncture augmente nettement, et cela a des répercussions négatives sur la santé du système bancaire.

Enfin, il faudrait prendre en compte les conséquences pour l'économie du transfert à des sociétés étrangères du contrôle d'un grand nombre d'entreprises (cf. *infra*, dans la partie consacrée aux facteurs qui favorisent la croissance dans l'économie née du Plan real).

Le type d'économie que le gouvernement est en train d'installer tend à favoriser les taux d'intérêt relativement élevés. La situation actuelle ne permet pas de déceler ce problème, étant donné la réduction récente et assez substantielle des taux d'intérêt réels et nominaux. Cependant, cette affirmation peut être justifiée de diverses manières.

Une des principales raisons est le fait que dans ce type d'économie – fortement intégrée au système financier international –, le taux d'intérêt plancher tend à être le taux de base nord-américain augmenté d'une prime de risque liée au pays. Dans le cas d'un emprunt qui est contracté actuellement (mai 1996) par un groupe brésilien important, l'écart (*spread*) avec le titre du trésor nord-américain de même durée est de 4,5 points, ce qui veut dire que, pour un titre remboursable au bout de trois ans, il faut payer chaque année 10,74 % d'intérêt, ce qui est très supérieur au taux payé par les concurrents de ce groupe à l'échelle internationale. Et cela constitue un privilège réservé aux entreprises brésiliennes les plus performantes. Les taux appliqués aux autres entreprises n'ont aucun rapport avec les conditions internationales et représentent en fait plusieurs fois les taux pratiqués à l'extérieur. Dans la pratique, les marchés que se disputent ces entreprises ont, naturellement, été unifiés par l'ouverture.

A cela s'ajoute le fait qu'il n'y a aucune raison d'espérer, à court terme, une réduction du *spread* appliqué actuellement au Brésil. L'explication classique de cette inertie, qui fait abstraction des progrès extraordinaires du pays en matière de stabilisation, est le choc provoqué par le moratoire. Même s'il y a une certaine part de vérité dans cet argument, il existe une autre raison.

D'une manière générale, quand un crédit est accordé, les deux parties concernées ne bénéficient pas des mêmes informations. Ce problème est aggravé quand des changements aussi importants se produisent simultanément. En fait, les transformations en cours et à venir sont d'une telle ampleur que les décisions prises antérieurement par les entreprises doivent être revues dans leur intégralité. En un mot, face aux nouveaux prix relatifs – et compte tenu de l'important retard technologique et organisationnel accumulé pendant la phase de stagnation et de marginalisation – l'identité même des entreprises est mise en question. En d'autres termes, celles-ci ont été créées sur la base de décisions qui n'auraient pas été prises si on avait pu prévoir les prix relatifs auxquels elles allaient devoir s'adapter.

Étant donné qu'on ne connaît pas les chances effectives de survie et de (ré) affirmation des entreprises dans le nouveau contexte, les banques locales elles-mêmes ne sont guère en mesure de leur accorder des prêts. Dans la pratique, elles ont tendance à « rationner » le crédit, préférant prêter au gouvernement.

Ce qui précède revient à dire que les entreprises sont dans une totale incertitude quant à leur avenir. Elles ne connaissent plus la structure du marché ni l'entreprise leader dans leur domaine d'activité. Leur passé est marqué par des choix qui se sont révélés erronés. En outre, il ne faut pas

oublier que les investissements effectués actuellement porteront leurs fruits sous le prochain gouvernement et sous celui qui le suivra, ce qui accroît encore l'incertitude.

Dans le cas des entreprises très importantes et implantées sur le marché international, la situation est un peu différente. Leur comportement est basé sur des stratégies globales et à long terme. Leur puissance financière, technologique et commerciale leur permet d'exercer une influence sur leur environnement immédiat ou même de le façonner. Les gouvernements de la région, qui ne demandent qu'à les attirer, ne ménagent pas leurs efforts pour adapter à l'avance le contexte à leurs exigences. Dans la nouvelle situation, ce sont donc les entreprises et non les gouvernements qui sont les acteurs « structurants ». Cela leur permet d'échapper, au moins partiellement, à l'incertitude inhérente au nouveau contexte.

Enfin, il faut tenir compte du fait que la dette extérieure liquide recommence à croître dans la nouvelle économie, en raison des déficits successifs des transactions courantes. Ceci étant, si les exportations ne deviennent pas plus dynamiques, la confiance des sources financières internationales dans la solvabilité du pays disparaîtra tôt ou tard. C'est pourquoi la conquête et le maintien de cette confiance occupent une place de premier plan dans les préoccupations économiques (comme on peut l'observer en Argentine et au Mexique). Étant donné la nature éminemment conservatrice de la communauté financière, cela implique l'adoption par les autorités gouvernementales de règles de conduite très prudentes, pour ne pas dire plus. Et il n'est pas rare que la tendance à freiner l'économie se manifeste.

Cet ensemble d'arguments conduit à penser qu'il n'est pas impossible que certaines des difficultés que l'économie brésilienne affronte actuellement (et qui s'opposent à l'entrée dans la phase de croissance ferme et stable annoncée) soient le présage de difficultés futures et non pas seulement l'effet du contrôle imposé par la politique macro-économique.

Le Plan real est effectivement une œuvre inachevée. Mais cela signifie aussi que certains des problèmes qu'il suscite commencent seulement à se manifester.

## **A propos du potentiel de croissance**

Les problèmes qui ont été soulevés dans cet article n'impliquent pas la disparition du potentiel de croissance de la nouvelle économie. Ici, on entend par potentiel de croissance de l'économie l'ensemble des facteurs dont l'action favorise son expansion et dont l'influence positive peut s'étendre sur le moyen et le long terme. Par conséquent, les facteurs ou les stimulants qui ne visent pas à se maintenir (ou qui ne le peuvent pas) sont à exclure. C'est typiquement le cas des impulsions données par les prix élevés atteints occasionnellement par des produits d'exportation, ou des augmentations des dépenses publiques qui écartent l'économie de la situation considérée comme tolérable. Ce concept est dépourvu de prétentions théoriques et sa seule utilité est de permettre de comparer des situations. Il peut, naturellement, être utilisé

aussi bien pour comparer des périodes dans le temps que les perspectives de croissance de différentes économies.

L'attrait exercé actuellement par les biens durables est un facteur important qui tend à favoriser la croissance économique. De 1980 à 1993, la stagnation de l'économie et la disparition du crédit à la consommation ont fortement freiné le développement et l'actualisation des stocks de biens durables. Et cela malgré les progrès de l'urbanisation et la pénétration de la télévision qui modèle les habitudes et la demande.

La stabilisation, obtenue en faisant appel à des mécanismes bien connus, crée des conditions très favorables au développement de la demande de biens durables longtemps réprimée. Il s'ensuit un effort pour ajuster les stocks au niveau souhaité par les consommateurs ; cependant, le rattrapage du retard peut s'étendre sur plusieurs années.

Dans le cas de l'Argentine, où la population a également été longtemps privée de l'accès aux biens durables nouveaux, le bond fait par la croissance entre 1991 et 1994 semble avoir été suffisamment long et important pour donner lieu à un cycle complet de renouvellement des stocks. Dans le cas du Brésil, l'attrait des biens durables reste fort et le développement de la demande doit se poursuivre au cours des années à venir. Ce phénomène contribue à expliquer le dynamisme persistant de certaines branches d'activité au moment où divers secteurs sont en perte de vitesse.

Si l'effort pour satisfaire la demande de biens durables provoque l'intervention de nouveaux producteurs, qui ont de nouvelles méthodes de production et de gestion et décident de s'installer dans des zones ou des régions jusque-là dépourvues d'industries, les répercussions de ce qui, à l'origine, n'est rien d'autre qu'une réponse à la demande peuvent aller bien au-delà d'une simple impulsion donnée à la croissance. Il semble que tel soit le cas aussi bien au Brésil qu'en Argentine, ce qui conduit à examiner le second stimulant de l'expansion.

Au cours de la période pendant laquelle le Brésil a été tenu en quarantaine par la communauté internationale et, plus particulièrement, par les entreprises multinationales (qui cherchaient alors à retirer de l'argent du pays plutôt qu'à en investir), une nouvelle génération d'entreprises qui travaillent à l'échelle internationale est apparue et s'est affirmée dans le monde industrialisé (qui englobe maintenant la Corée et Taiwan). Les informations disponibles indiquent que nombre de celles-ci sont décidées à se positionner sur le marché brésilien en faisant des investissements parfois très importants. Leur comportement favorable n'est pas dû uniquement au fait qu'une demande non exprimée jusque-là s'est soudain manifestée. Un autre élément joue aussi un grand rôle : ces entreprises savent qu'elles sont généralement capables de déterminer les conditions de leur environnement immédiat sur de nouveaux marchés qui sont maintenant ouverts et déréglés.

Que ce soit de leur propre initiative ou pour résister à l'invasion annoncée par leurs concurrentes internationales, les multinationales établies de longue date dans le pays ont également annoncé des stratégies nouvelles et ambitieuses. L'industrie automobile constitue le cas le plus important. Les entreprises installées au Brésil, qui n'avaient pas construit une seule usine depuis 1975, présentent actuellement de grands projets, sous l'influence très nette de la reprise du marché (qui, dans ce cas

précis, précède la stabilisation, mais est nettement renforcée par celle-ci) et du régime spécial qui leur a été accordé<sup>4</sup>.

La baisse extraordinaire (en reals) du coût des équipements constitue indiscutablement un troisième facteur d'expansion. Ce phénomène, dont les origines sont très antérieures au Plan real, s'explique par la surévaluation du taux de change (qui débute au milieu des années 1980), la réduction des droits de douane et la baisse du prix en dollars des équipements. Si l'on prend 1980 comme base de comparaison (1980 = 100), le coût des équipements importés n'est que de 31 actuellement<sup>5</sup>. Une telle baisse des coûts, jointe au retour des crédits internationaux et au maintien de l'indexation des salaires sur l'inflation (dont les taux ont été tirés vers le haut par le prix des biens « non commercialisables », après la mise en application du Plan real), explique que l'attrait des nouveaux équipements soit devenu presque irrésistible. Étant donné la puissance et la qualité supérieures des nouvelles machines, ce développement des équipements entraîne une expansion générale (quantitative et qualitative) de la capacité installée dans l'industrie.

Les nouvelles facilités d'accès au crédit extérieur, les diverses modifications de la réglementation (liées essentiellement aux privatisations) et la baisse du prix des équipements peuvent aussi contribuer au développement de l'investissement et de la croissance dans le secteur des activités liées aux ressources naturelles. Si les investissements suscités par les nouvelles opportunités dans ce domaine sont principalement orientés vers le marché extérieur (comme au Chili et en Argentine), il se produira un mouvement tendant à rétablir la division dite verticale du travail entre les économies latino-américaines et les pays industrialisés. La croissance peut malgré tout être favorisée, mais ce facteur, parmi d'autres, différencie les choix typiquement latino-américains des expériences extrêmement réussies des pays de l'Asie de l'Est.

Le dernier secteur qui tend à se développer dans la nouvelle économie est celui des services, et plus précisément des services non commercialisables sur le marché international. Ce phénomène, qui a débuté il y a des années en Amérique latine, comporte deux aspects. D'une part, les services privatisés qui, comme l'expérience l'a montré, peuvent susciter des investissements importants. D'autre part, la pénétration de chaînes internationales de services par des investissements directs et par la pratique du franchisage. Les exemples les plus célèbres sont les réseaux de restauration rapide, les supermarchés, les hôtels, les parcs de loisirs, etc.

Compte tenu des choix inhérents à ce type de plan et du contexte international, le comportement des entreprises, qui sont confrontées à une situation à la fois tentante, menaçante et particulièrement obscure, jouera un grand rôle. Le problème n'est pas l'existence ou non de nouvelles opportunités mais, plus que jamais, l'évaluation des risques inhérents au nouveau contexte, faites par les chefs d'entreprise qui, dans le domaine des

4. Au cours de la phase d'euphorie du Plan real, certains indices laissaient tout de même prévoir (et craindre) que, si l'ouverture accompagnée de la surévaluation était maintenue et radicalisée, les entreprises – ou au moins une bonne partie d'entre elles – n'investiraient plus au Brésil et préféreraient faire venir leurs véhicules d'autres pays où il y avait une capacité de production inemployée. En revanche, une fois la protection rétablie, il est possible que la tentative de créer des paradis fiscaux parvienne, tout au plus, à délocaliser des décisions ; ce qui mettrait en évidence tout ce que le fait de ne pas disposer de politiques régionales établies en co-participation a fait perdre au Brésil.

5. Pires de Souza, Francisco Eduardo, *O investimento antes e depois do Plano real : a macroeconomia e seus números*, document présenté au VIII<sup>e</sup> Forum national, INAE, Rio de Janeiro, 1996.

biens commercialisables, n'ont pas tous la même aptitude à réagir. Par ailleurs, il importe de savoir si le nouveau contexte favorisera ou non la venue de nouveaux producteurs, disposant de nouvelles méthodes d'organisation et de production, et capables d'innover en matière de délocalisation. Ces nouveaux investisseurs ont un atout important puisqu'ils connaissent à l'avance les nouvelles règles du jeu ; ils bénéficient des avantages du dernier arrivant.

## Conclusion

A quelles conclusions les thèses développées dans cet article peuvent-elles mener ?

Les tendances à la reprise de l'expansion, que l'on pouvait attendre du passage de l'inflation chronique à la stabilité, ont bien été présentes au Brésil. On peut même affirmer qu'elles ont été dominantes au cours de la première phase du Plan real, à laquelle l'expression « fête de la stabilisation » s'applique parfaitement. Au cours de la troisième phase, qui a débuté en août 1995, le pays a cherché à renouer avec la croissance sans beaucoup de résultats, mais il existe des facteurs annonciateurs de la disparition d'une inflation chronique élevée. Ce sont ces facteurs qui expliquent, dans une large mesure, la tendance à la diversité des comportements des secteurs économiques – les biens de consommation durables sont ceux qui participent le plus à la croissance et le niveau d'activité est élevé dans le secteur des produits alimentaires et des boissons. Si l'on considère le nouveau cadre sous cet angle, on remarque qu'une transformation profonde de la structure économique est en cours. Mais le diagnostic précis de cette transformation est rendu difficile par la lenteur de l'établissement et de la vérification des statistiques concernant la structure économique.

Les économies latino-américaines sont en train de s'intégrer au marché mondial, à la fois sur le plan commercial et sur le plan financier. Cette intégration, qui a débuté dans une période d'extrême abondance de liquidités internationales (favorisant la surévaluation du taux de change), a contredit dans la pratique l'idée, omniprésente dans le discours officiel, selon laquelle l'ouverture serait une voie à double sens. Au contraire, il se produit une « ouverture importatrice ». Au Brésil, en particulier, les exportations n'ont pas été en mesure d'opposer une résistance à l'évolution en cours, et leur développement éventuel pourrait être considéré comme le premier pas d'une offensive globalisante de la part des entreprises brésiliennes.

Une fois de plus, si l'on se réfère à la pratique et non pas au programme gouvernemental, on se rend compte que le recours aux importations a été largement utilisé dans la lutte contre l'inflation et, d'ailleurs, de manière très forte au cours de la première phase. L'autorisation d'importer par voie postale sans avoir à acquitter les taxes internes en sont un exemple. Un « choix en faveur du consommateur » aussi nettement affiché a contribué à décourager les producteurs brésiliens et à accroître leurs incertitudes. Devant cette rupture politique, institutionnelle et culturelle, nombre de ceux-ci ont été contraints à essayer de survivre en cessant certaines activités et en vendant des actifs. L'abandon de positions tend à entraîner une « sélection à l'envers », concrétisée par l'interruption des activités au plus

fort contenu technologique et qui, par conséquent, sont les plus exposées à la concurrence.

Non seulement ce recul aggrave le chômage, mais il tend à réduire le potentiel de croissance de l'économie. On s'oriente donc vers un conflit entre la logique de survie des entreprises privées et l'intérêt de la communauté.

La réduction de l'emploi est considérée comme un mal en soi, et elle l'est effectivement. En outre, l'augmentation du chômage peut avoir des effets délétères plus importants encore que les pertes imposées directement aux victimes. Naturellement, l'augmentation rapide du chômage crée de fortes tensions et, dans une société démocratique, peut conduire à la perte de confiance dans l'aptitude du régime à s'acquitter de ses obligations les plus élémentaires.

La perte de confiance est dangereuse à la fois directement et indirectement. Directement, parce qu'elle accroît en principe le risque-pays et a donc des conséquences négatives en termes de réputation. Indirectement, parce qu'elle exerce une pression sur des dépenses du gouvernement qui pourraient être évitées et entraîne sans aucun doute leur augmentation. Enfin, si on se place d'un autre point de vue, qui est très important pour l'avenir du Plan, l'augmentation du chômage ne peut que contribuer à celle de la non-exécution des contrats. Plus grave encore, elle engendre la peur de l'engagement, aussi bien de la part des banques que de celle des emprunteurs. Ce dernier élément accroît les difficultés concernant la reprise de la croissance, ou appelle des incitations plus fortes pour parvenir à la même reprise.

Étant donné que toutes les raisons précitées entrent en jeu conjointement, une conclusion globale peut être dégagée.

L'économie qui est issue du Plan real – dont les caractéristiques fondamentales sont maintenues – est marquée par de fortes différences de comportement entre les secteurs, et par des résultats globaux médiocres et irréguliers. Il suffirait, théoriquement, de démontrer qu'il ne peut pas en être autrement. Après tout, si les prix et surtout les salaires étaient totalement flexibles (ce qui dans le cas présent signifie réductibles), il n'y aurait pas lieu d'être pessimiste quant à la (ré) adaptation de l'économie. Pour être plus précis, si les prix s'ajustaient immédiatement lorsqu'ils sont soumis à la pression de la concurrence, le désajustement du taux de change disparaîtrait et la croissance de secteurs dont l'existence est actuellement menacée serait à nouveau possible. Pour utiliser la terminologie économique consacrée, cela impliquerait que l'ajustement serait réalisé uniquement par les prix. Mais la réalité sociale et politique, au Brésil comme ailleurs, a prouvé que la flexibilité ne s'improvise pas : ou bien elle est prévue par la législation, compensée par des mesures sociales et psychologiquement admise (comme au Japon), ou bien elle est tout simplement absente. Sur ce point, d'ailleurs, les espoirs initiaux du ministre Cavallo ont été totalement déçus, en dépit de l'adoption par l'Argentine d'un taux de change fixe. Ce qui a prouvé une fois de plus que la flexibilité des prix (à la baisse) est une illusion dont l'existence ne dépasse pas le cadre des modèles économiques, si elle n'a pas un support social et institutionnel.

# problèmes d'Amérique latine

Secrétariat général du  
gouvernement

Direction de  
La **documentation** Française

29, quai Voltaire  
75007 Paris  
01 40 15 70 00

**Directeur de la publication**  
Martine Viallet

Impression DF  
Dépôt légal : 4<sup>e</sup> trimestre 1996  
DF 08129-9-0023  
ISSN : 0765-1333  
N° CPPP : 2347 AD

**72 F**

## **Deux ans après l'élection de F. H. Cardoso : une transition qui se prolonge**

*Ignacy Sachs*

## **Les réformes de F. H. Cardoso : paralyse ou gradualisme ?**

*Dominique Vidal*

## **L'économie brésilienne : le temps des interrogations**

*François Benaroya*

## **Le potentiel de croissance en question**

*Antonio Barros de Castro*

## **Le gouvernement Cardoso, le syndicalisme et les partenaires sociaux**

*Robert Cabanes*

## **Internationalisation, alliances libérales et conflits agraires (1994-1996)**

*Afrânio Raul Garcia Jr*

## **Démocratie et violence : le cas de Rio de Janeiro**

*Angelina Peralva*