

PROBLEMES D'AMERIQUE LATINE

N° 74 - 4^e trimestre 1984



TROIS POINTS DE VUE LATINO-AMÉRICAINS SUR LA QUESTION DE L'ENDETTEMENT

dette, souveraineté et démocratie
en Amérique latine

aldo ferrer



dette extérieure et options de développement

ricardo french-davis



ajustement et adaptation structurelle :
l'expérience brésilienne

antonio barros de castro



LA GAUCHE AU PÉROU

le processus de légitimation

hugo neira



NICARAGUA - PAYS SOCIALISTES

vers la consolidation des liens économiques ?

ricardo acciaris

Notes & études
documentaires

N° 4 768

1984 - 18

45 F

LA DOCUMENTATION FRANÇAISE

AJUSTEMENT ET ADAPTATION STRUCTURELLE : L'EXPÉRIENCE BRÉSILIENNE

Antonio BARROS DE CASTRO (*)

A la demande de ses créanciers et du FMI, le Brésil a dû procéder à un ajustement de son économie par une réduction de ses importations et une augmentation de ses exportations, assorties de diverses autres mesures visant à limiter la demande globale.

Les premières mesures destinées à redresser la balance des paiements ont été adoptées à la fin de l'année 1980, mais ce n'est qu'après les élections de novembre 1982 que l'ensemble des recettes dictées par l'orthodoxie a été pleinement appliqué.

Selon l'auteur, si l'application de cette méthode a été particulièrement bénéfique pour la balance commerciale, le résultat obtenu est sans proportion avec le sacrifice imposé au pays et il eût été préférable de choisir une solution hétérodoxe, tenant compte de facteurs exogènes dont le caractère défavorable est permanent, que l'économie soit ajustée ou non.

Les sources financières internationales ont commencé à restreindre l'octroi de prêts au Brésil au cours de la seconde moitié de l'année 1980, ce qui a compromis la situation de la balance des paiements du pays.

Selon les créanciers et le FMI, la situation se présentait de la façon suivante : depuis 1974, le pays avait eu recours de manière intensive au financement extérieur pour équilibrer ses comptes ; l'heure était venue de rectifier cette situation par un « ajustement » de l'économie. Le mode d'ajustement consacré consiste à limiter la demande globale, de manière à être moins dépendants de l'épargne extérieure. Dans la pratique, la correction s'effectue grâce à une réduction des importations et à une augmentation des exportations qui sont la conséquence de la baisse de la demande globale et du réalignement de certains prix, parmi lesquels le taux de change figure en bonne place. Le traitement est complété par

(*) Professeur à la Faculté d'Économie de l'Université fédérale de Rio de Janeiro.

des réformes de type libéral, qui visent à faciliter le commerce des biens et services ainsi que les transferts de capitaux. Le pays soumis à cette thérapie sera considéré comme « ajusté » lorsque sa balance des paiements sera redevenue équilibrée. On suppose que, une fois franchie cette étape, les exportations augmenteront, non plus du fait de la compression de la demande interne mais comme réponse à la restauration de leur caractère concurrentiel et à la mise en œuvre de possibilités jusque-là inexploitées. Quant au besoin de ressources nouvelles, il sera devenu compatible avec le mouvement spontané de capitaux prêtés et de capitaux de risque qui se produira en direction du pays (1).

Le gouvernement adopta les premières mesures conventionnelles de limitation de la demande à la fin de l'année 1980. En dépit des résultats obtenus en 1981 — en particulier, l'amélioration de la balance commerciale et l'augmentation de l'afflux de capitaux — le gouvernement ne se résolvait pas à adopter les mesures dictées par l'orthodoxie. Ce n'est qu'après les élections du 15 novembre 1982 — et à la demande expresse du FMI — que l'ensemble de ces recettes fut véritablement accepté. Les dépenses courantes et surtout l'investissement public furent limités et on modifia même la législation sur les salaires, qui était inflationniste et considérée comme redistributive. A ces mesures, dont le but direct était de contenir la demande globale, vinrent se combiner la détérioration des termes de l'échange, le réajustement de certains prix (pétrole, blé, etc.) et la suppression progressive du crédit préférentiel à l'agriculture. Dans ces conditions, et malgré l'abandon de certains objectifs, on peut affirmer que, en 1983, l'économie se trouvait enfin soumise à la thérapie orthodoxe.

TABLEAU I. — INDICATEURS MACROÉCONOMIQUES

Année	Inflation (%)		Variation du PIB (%)
	IGP (indice des prix de gros)	INPC (indice national des prix à la consommation)	
1970	19,2	—	8,8
1971	19,8	—	13,3
1972	15,5	—	11,3
1973	15,7	—	14,0
1974	34,5	—	9,8
1975	29,4	—	5,6
1976	46,3	—	9,0
1977	38,7	—	4,7
1978	40,8	—	6,0
1979	77,2	—	6,2
1980	110,2	95,3	8,0
1981	95,2	91,2	— 3,5
1982	99,7	97,9	1,4
1983	211,0	172,9	— 3,3

Source : FGV, IBGE.

(1) J. de Larosière, « Resolving the World's Debt Problems : Adjustment Financing and Trade », International Business Conference, Los Angeles, 21 juillet 1983.

Les conséquences sur la balance commerciale du traitement orthodoxe semblent avoir été extraordinaires. D'une situation d'équilibre relatif en 1982, on passe à un énorme excédent en 1983, et tout semble indiquer que le mouvement atteindra son point culminant en 1984 avec l'obtention d'un solde atteignant 9 milliards de dollars (tableau II). L'évolution des transactions commerciales ne s'est pas contentée de réagir favorablement au traitement conventionnel (au niveau global) ; elle semble même avoir permis à l'économie de devenir équilibrée vis-à-vis de l'extérieur. Cela parce que, dans la mesure où les ressources nécessaires pour l'année en cours sont pratiquement garanties, si les exportations et les importations augmentaient dorénavant à un rythme de près de 13 % par an (en valeur nominale), la croissance absolue de l'excédent commercial devrait — en l'absence de nouveaux chocs exogènes — maintenir l'équilibre entre le besoin de ressources supplémentaires et la capacité de se procurer de l'argent sur le marché international. De manière plus précise, et pour illustrer notre pensée, l'évolution prévue des exportations et des importations permettrait, en 1990 — à condition que certaines hypothèses relatives aux taux d'intérêt et à la disponibilité des ressources sur le marché financier international soient vérifiées — de réaliser un excédent commercial de l'ordre de 20 milliards de dollars ; ce qui permettrait au pays de s'acquitter des engagements extérieurs prévus pour cette année.

En somme, le traitement auquel a été soumise l'économie brésilienne semble avoir été un succès en ce qui concerne les transactions avec l'extérieur. Même s'ils ont été douloureux, la réduction du crédit et des dépenses publiques ainsi que les autres moyens qui ont été utilisés pour comprimer la demande globale — au nombre desquels il faut compter le décret-loi 2065 — sont censés avoir constitué les conditions nécessaires de l'ajustement réalisé. Cela prouverait d'ailleurs indirectement que les années qui ont précédé l'ajustement n'ont fait que retarder un traitement (qui s'est finalement révélé indispensable) et en augmenter les rigueurs.

Dans les pages qui suivent nous tenterons de démontrer que la description de l'ajustement brésilien que nous venons de présenter schématiquement est fautive. Outre qu'elle déforme les faits, l'orthodoxie tire, pour la phase postérieure à l'ajustement, des conclusions de politique économique qui doivent être combattues pour que de nouvelles erreurs, dont les conséquences seraient au moins aussi graves pour l'économie brésilienne, ne s'ajoutent pas aux erreurs récentes. Voyons pourquoi, en commençant par retracer l'origine et la nature des difficultés de la balance des paiements.

La brusque réduction de la capacité d'importer

Les prix du pétrole sont passés de 12,4 dollars par baril en 1978 à 17,1 dollars en 1979. Ce fait est à l'origine du processus de réduction de la capacité d'importer qui devait s'aggraver considérablement au cours des années suivantes.

TABLEAU II. — BALANCE DES PAIEMENTS
(en millions de dollars)

Année	Exportations	Importations	Solde	Intérêts (1)	Amortissements (2)	Prêts et financements (3)	Solde en compte courant	Réserves
1968	1 881	1 855	26	- 144	- 484	583	- 508	257
1969	2 311	1 993	318	- 182	- 493	1 023	- 281	656
1970	2 739	2 507	232	- 234	- 672	1 433	- 562	187
1971	2 904	3 245	- 341	- 302	- 850	2 037	- 1 307	1 746
1972	3 991	4 235	- 244	- 359	- 1 202	4 299	- 1 489	4 183
1973	6 199	6 192	7	- 514	- 1 673	4 495	- 1 688	6 415
1974	7 951	12 641	- 4 690	- 652	- 1 920	6 891	- 7 122	5 269
1975	8 670	12 210	- 3 540	- 1 498	- 2 172	5 933	- 6 700	4 041
1976	10 128	12 383	- 2 255	- 1 810	- 2 992	7 761	- 6 013	6 544
1977	12 120	12 023	97	- 2 104	- 4 060	8 424	- 4 037	7 256
1978	12 659	13 683	- 1 024	- 2 696	- 5 170	13 632	- 5 927	11 895
1979	15 244	18 084	- 2 840	- 2 186	- 6 385	11 228	- 10 742	9 689
1980	20 132	22 955	- 2 823	- 6 311	- 5 010	10 596	- 12 807	6 913
1981	23 293	22 091	1 202	- 9 179	- 6 242	15 554	- 11 734	7 507
1982	20 175	19 393	782	- 11 353	- 6 952	12 515	- 16 311	3 994
1983 (4)	21 899	15 429	6 470	- 9 555			- 6 171	
1984 (5)	24 600	15 500	9 100	- 10 600			- 5 300	

(1) Solde net.

(2) Amortissements à moyen et long termes, à l'exclusion des amortissements déjà versés.

(3) Prêts et financements à moyen et long termes, à l'exclusion des prêts et financements déjà obtenus.

(4) Chiffres préliminaires.

(5) Prévisions.

Source : BACEN, Rapports annuels.

(*) BACEN, Brazil Economic Program. Internal and External Adjustment, vol. 2, mars 1984.

De manière plus précise, tous les termes de l'équation qui définit cette variable (2) ont évolué de manière nettement défavorable. Il est à remarquer que, mise à part la contraction de l'entrée des capitaux qui a eu lieu en 1979 (destinée à réduire le montant des réserves du pays), les coups successifs qui ont été portés à la capacité d'importer ont constitué une réponse à l'action de facteurs étrangers au pays (3). Cela a eu pour conséquence que le niveau de la capacité d'importer atteint et maintenu entre 1972 et 1978 ne sera jamais plus égalé (tableau III). Cette capacité d'importer réduite devait cependant faire face aux besoins d'une économie dont la croissance avait atteint près de 70 % entre 1972 et 1979. Si l'on considère la question sous cet angle, on comprend à quel point la situation exigeait des changements.

Cependant, le gouvernement commença par ignorer la position insoutenable dans laquelle se trouvait l'économie brésilienne et, ensuite, fit tout pour la cacher. Néanmoins, il ne put échapper au fait que la capacité d'importer était devenue insuffisante pour procurer au pays les produits dont il avait besoin, à la fois du fait du niveau d'activité atteint à la suite de la malencontreuse expansion de 1980 et de la chute, non moins malencontreuse, de l'activité économique en 1981 (baisse d'environ 10 % dans les industries de transformation). La réduction drastique de l'entrée de capitaux, au cours du second semestre de l'année 1982, finit par rendre la situation parfaitement insupportable.

Les problèmes posés par la réduction de la capacité d'importer auraient pu être résolus de deux manières.

D'une part, il y avait les prescriptions orthodoxes, qui finirent par s'imposer. La solution de rechange aurait consisté à adapter directement les structures de l'offre et de la demande à la réduction de la capacité d'importer. Cela aurait exigé la mise en place :

— d'un contrôle strict des importations, qui auraient dû être contingentées en fonction de critères établis d'un commun accord avec des représentants des diverses branches d'activité ;

— d'un programme d'urgence, ayant pour rôle d'imaginer et/ou d'adapter des succédanés pouvant être obtenus rapidement et destinés à remplacer des produits qui, jusque-là, étaient achetés à l'extérieur ;

— d'un rationnement de la consommation finale de certains produits.

L'économie brésilienne était, semble-t-il, relativement préparée à prendre cette voie, contrairement à celles d'autres pays, industrialisés ou non. Avant tout parce qu'elle possède des instruments institutionnels qui le lui permettent : le contrôle des importations et les programmes sectoriels de substitution des importations constituent l'essentiel de sa tradition de politique économique. De plus, tout un ensemble de programmes sectoriels visant à développer et à

(2) La capacité d'importer est obtenue en additionnant la valeur des exportations, celle des revenus nets en provenance de l'extérieur et celle de l'entrée nette de capitaux, ces termes étant corrigés des effets de l'inflation par l'indice des prix des importations.

(3) On trouvera une première évaluation de l'effet combiné de ces facteurs défavorables pour l'ensemble des pays sous-développés, dans Dragoslav Avramovi « The Debt Problem of Developing Countries at End 1982 », Aussenwirtschaft, mars 1983.

restructurer l'offre d'énergie et de facteurs de production de base était en cours d'établissement. Il s'agissait, en somme, d'accélérer et d'approfondir l'effort en vue d'élargir la zone d'intersection entre l'économie et les ressources naturelles du pays.

TABLEAU III. — COMMERCE EXTÉRIEUR

Année	Indices des prix		Indice des relations d'échange (Px/Pm)	Pouvoir d'achat des exportations	Capacité d'importer (1)	Dévaluation par le taux de change (%)	Dévaluation réelle (1 + dévaluation / 1 + IGP)
	(à l'exportation) Px	(à l'importation) Pm					
1968	86	100	86	73	64	41,1	1,13
1969	88	98	87	84	89	13,6	0,95
1970	100	100	100	100	100	13,8	0,95
1971	97	104	93	102	123	13,8	0,95
1972	109	111	98	131	191	10,3	0,95
1973	150	139	108	163	196	0,1	
1974	189	214	88	136	186	19,5	0,89
1975	189	221	86	143	180	22,0	0,94
1976	218	227	96	163	195	36,1	0,93
1977	266	236	113	187	193	30,0	0,94
1978	239	253	95	183	236	30,3	0,93
1979	269	302	89	184	161	103,3	1,15
1980	290	413	70	178	159	54,0	0,73
1981	319	490	65	174	155	95,1	1,00
1982	300	470	64		88*	97,7	0,99
1983					107*	289,4	1,25

* Indices calculés à partir de données de la Banque centrale.

Source : BACEN, Rapport annuel, plusieurs numéros.

FGV, Conjuntura Econômica, plusieurs numéros.

Il n'est pas dans notre intention de laisser entendre que la solution hétérodoxe aurait permis d'obtenir une croissance économique sans discontinuité. On ne peut affirmer que très peu de choses sur ce point, si ce n'est rien : seule l'expérience aurait permis de répondre à cette question. Cependant, nous ne doutons pas de la supériorité de ce choix. Avant tout, parce qu'il était fondamentalement plus indiqué pour répondre à une situation d'insuffisance de la capacité d'importer provenant non pas de l'augmentation de la consommation et de l'investissement internes, mais du comportement défavorable de facteurs exogènes qui définissent la capacité d'importer et qui, contrairement à ce qui était prévu par le modèle du FMI, n'avaient aucune raison de redevenir favorables à l'économie en cas d'ajustement de celle-ci. De plus, dans la mesure où elle aurait augmenté le degré d'intégration de l'économie, la deuxième solution l'aurait mieux préparée à définir — et à préserver — sa trajectoire de croissance dans un monde où, comme tout semble l'indiquer, l'instabilité n'est

pas près de disparaître. Enfin, et cela n'est pas moins important, la solution hétérodoxe aurait manifestement renforcé le pouvoir de négociation du pays face à ses créanciers.

En dépit de ce qui vient d'être dit, les autorités brésiliennes ont tenté d'occulter les problèmes et, finalement — après le 15 novembre — elles se sont lancées dans un programme d'ajustement qui n'était pas adapté aux conditions du pays et du moment (4). Selon nous, les raisons de cette manière d'agir sont politiques. Le régime en place cherche à acquérir depuis longtemps la légitimité qui lui fait de plus en plus défaut en remportant des succès économiques qui sont de plus en plus coûteux pour l'économie et pour le peuple. Admettre que la politique d'endettement et, plus grave encore, que la stratégie d'ouverture sur l'extérieur ont échoué équivaldrait à mettre en question sa propre — et dernière — raison d'être. D'ailleurs, il ne pouvait déjà plus compter en 1980 sur le soutien indispensable à l'implantation d'un type de politique économique qui aurait exigé la participation active du patronat et, dans une certaine mesure, de la population. Il aurait fallu que la relation Etat-économie elle-même soit, au moins provisoirement, modifiée et approfondie. Et cela, en particulier, ne fut pas compris étant donné l'identification inévitable de l'Etat au régime.

Analyse du solde commercial

Nous essaierons maintenant de comprendre comment il a été possible de passer, en si peu de temps, d'une situation qui commençait à devenir insoutenable en 1979 et qui l'était totalement en 1980 aux prévisions faites pour 1984, qui se caractérisent par un solde commercial que l'on estime en mesure d'assurer l'équilibre comptable du pays. Il nous faut pour cela indiquer dans le détail les principaux facteurs qui ont contribué à dégager le solde commercial prévu pour l'année en cours.

Une partie substantielle du solde en question provient de l'économie de devises liée à la réduction de la facture pétrolière. Celle-ci est passée de 9,4 milliards de dollars en 1980 à 4,8 milliards pour 1984, selon les prévisions. Ceci s'explique, en grande partie, par le développement de la production nationale de pétrole, qui est passée de 187 000 barils par jour en 1980 à 470 000 barils par jour en 1984 et par le remplacement d'au moins 150 000 barils par jour par de l'alcool (entre 80 et 90 000 barils par jour d'équivalent pétrole), du charbon minéral (plus de 40 000 barils par jour), du charbon végétal et du bois (5).

(4) « FMI X Brasil. A armadilha da recessão », Forum *Gazeta Mercantil*, 1983. Voir, en particulier, l'introduction de João Manoel Cardoso de Mello et Luiz Gonzaga Belluzo et les travaux d'Edmar Bacha et Paulo Nogueira Batista Jr.

(5) Signalons qu'une partie de la réduction observée de la valeur des importations de pétrole est due à la diminution de la consommation en réaction à la baisse des revenus et à l'augmentation des prix relatifs au sein de l'économie brésilienne. Ajoutons que, par ailleurs, il est tout à fait irréaliste de penser que le volume de pétrole importé aurait pu continuer à croître après 1979. Quant au prix du baril de pétrole importé, il se situe actuellement à un niveau équivalent à celui de 1980 en valeur nominale (tableau V).

TABLEAU IV. — ENDETTEMENT EXTÉRIEUR
(en millions de dollars)

Année	Montant net de la dette	Dettes à moyen et à long terme	Dettes à court terme
1968	3 523	3 780	
1969	3 747	4 403	
1970	4 108	5 259	
1971	4 876	6 622	
1972	5 338	9 521	
1973	6 157	12 572	
1974	11 897	17 166	
1975	17 130	21 171	
1976	19 441	25 985	
1977	24 781	32 037	
1978	31 616	43 511	3 200
1979	40 215	49 904	4 000
1980	46 934	53 847	6 700
1981	53 904	61 411	8 200
1982	65 659	70 198	13 007
1983		80 843	10 319
1984*		93 465	6 979

* Estimation.

Source : BACEN, Rapport annuel, plusieurs numéros.

BACEN, Brazil Economic Program, Internal and External Adjustment, vol. 2, mars 1984.

Le développement pétrolier trouve son origine dans la découverte du Bassin de Campos, en 1974, et dans la vague d'investissements sur la plateforme continentale qui a suivi cette découverte. Le développement rapide de l'alcool auquel on assiste actuellement s'explique, quant à lui, par le regain d'intérêt accordé à ce produit après le second choc pétrolier. De même, ce n'est que récemment que les résultats du programme de substitution de l'huile combustible dans les industries du ciment, du papier et de la cellulose, du verre et dans l'agro-industrie ont atteint des quantités importantes.

La période récente a été marquée également par une transformation complète survenue dans les secteurs des métaux non ferreux, du papier et de la cellulose, des produits pétrochimiques, des fertilisants, des machines et des équipements. Dans certaines des branches précitées, le pays est passé subitement du rôle d'importateur à celui d'exportateur doté d'un important pouvoir concurrentiel. L'effet combiné de cette expansion et de cette diversification de la capacité productive sur la balance commerciale peut être évalué en un premier temps (en tenant compte de la réduction nette des importations, ainsi que des exportations effectuées en application de nouveaux projets) à au moins 4,5 milliards de dollars, mais il peut atteindre 5 milliards de dollars (6).

(6) Un état par branche et par grand projet de cette économie de devises est actuellement en cours d'élaboration.

En dehors des programmes et des projets directement ou indirectement (en accordant des conditions de financement privilégiées et d'autres faveurs) patronnés par les pouvoirs publics, on a assisté récemment à un développement de la substitution des importations, suscité, entre autres raisons, par le contrôle strict des importations qui est opéré depuis le milieu de l'année 1982. Des informations provenant de sociétés importantes et de la Cacex permettent de penser que la valeur nette des importations ainsi remplacées dépasse un milliard de dollars et peut même atteindre 1,5 milliard.

Un troisième facteur qui contribue à l'obtention d'un tel solde commercial est dû à la suppression des « trains » de prêts, auxquels étaient indissolublement liés de forts volumes d'importations. Ce phénomène, particulièrement net en 1980 et 1981, provoquait un « gonflement » des importations, non seulement au cours des années correspondant à l'obtention des prêts en monnaie mais également pendant la période postérieure. La quasi-disparition, après le « Septembre noir » financier, des prêts liés à cette manière d'obtenir de l'« argent neuf » aura sans doute contribué à la réduction des importations, même si les engagements déjà pris continuent à peser sous la forme de l'achat forcé de biens d'équipement — pratique qui est souvent en opposition manifeste avec les intérêts de l'industrie nationale. Par rapport aux années 1980 et 1981, la différence imputable à ce facteur est susceptible d'atteindre un milliard de dollars.

En résumé, la combinaison de l'impact des grands projets lentement mis au point, de la substitution des importations provoquée par le récent étranglement de l'économie et de la réduction des importations liées aux emprunts en devises pourrait expliquer un redressement de l'ordre de 6,5 à 7,5 milliards de dollars de la balance commerciale. La différence par rapport au solde prévu pour 1984, augmentée du déficit commercial enregistré en 1980 (dernière année d'utilisation de la totalité de la capacité installée) s'expliquerait à son tour par les politiques d'ajustement. Cependant, étant donné que le solde commercial négatif de 1980 est légèrement gonflé par les importations spéculatives (effectuées à mesure que la surévaluation du cruzeiro et la limitation des taux d'intérêt se révélaient insoutenables), il conviendrait de le corriger pour le ramener à environ 2,4 milliards de dollars (7). Nous arrivons ainsi à une estimation de l'effet ajustement comprise entre 3,9 et 4,9 milliards de dollars. Les 6,5 à 7,5 milliards de dollars obtenus par la redéfinition de la base de production du pays constituent, par ailleurs, l'équivalent d'un solde structurel. Ceci parce que les transformations qui l'expliquent — en particulier les valeurs correspondant aux deux premiers points — ont été incorporées à la structure productive, étant donné qu'il n'y a pas de raison qu'elles soient restituées. De manière plus précise, le solde qui correspond à ces améliorations pourrait parfaitement être préservé si l'économie retrouvait le niveau d'activité de 1980. Une fois ce niveau atteint, il faudrait prévoir l'évolution postérieure à partir de la nouvelle base et la politique économique aurait pour rôle de préserver et si possible d'élargir cette marge en garantissant un certain rythme de croissance économique.

(7) Obtenu en appliquant pour 1980 le coefficient moyen des importations de 1978-1979.

TABLEAU V. — PÉTROLE

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Pétrole								
Production intérieure (en milliers de b/i) (A)	166	166	171	187	220	268	339	472
Importations (en milliers de b/i) (B)	810	901	1 000	871	841	793	729	613
(en millions de dollars)	3 602	4 064	6 264	9 372	10 604	9 566	7 824	6 428
Exportations (en milliers de b/i) (C)	27	5	—	1	15	22	1	27
(en millions de dollars)	130	23	—	18	190	270	13	280
Dérivés du pétrole								
Importations (en milliers de b/i) (D)	27	20	23	44	28	69	31	25
(en millions de dollars)	149	128	216	531	385	648	322	228
Exportations (en milliers de b/i) (E)	28	45	29	37	81	108	120	133
(en millions de dollars)	154	259	323	509	1 125	1 332	1 342	1 575
Importation brute (pétrole et dérivés) (en millions de dollars)	3 751	4 192	6 480	9 903	10 989	10 214	8 146	6 656
Importation nette (pétrole et dérivés) (en millions de dollars)	3 467	3 910	6 157	9 376	9 674	8 612	6 791	4 801
Consommation apparente (F) = (A + B — C + D — E) (2)	948	1 037	1 165	1 064	993	1 000	978	950
(A) / (F) (%)	17,5	16,0	14,7	17,6	22,2	26,8	34,7	49,7
(A) / (B) (%)	20,5	18,4	17,1	21,5	26,2	33,8	46,5	77,0

(1) Prévisions.

(2) Inclut les variations de stocks.

Source : BACEN, Brazil Economic Program. Internal and External Adjustment, vol. 2, mars 1984.

Sur le rôle des politiques d'ajustement

Il convient à présent, à la lumière de ce qui vient d'être exposé, de faire quelques commentaires sur la comparaison entre l'adaptation qui a été effectivement réalisée et la politique d'« ajustement » adoptée sous l'impulsion du FMI.

Les projets et les programmes qui furent élaborés peu avant ou pendant la période d'intervention du FMI révèlent la persistance de pratiques profondément enracinées dans la tradition de politique économique brésilienne. Ces pratiques et tout particulièrement la programmation sectorielle sous la direction d'entreprises d'Etat constituent des bêtes noires de l'orthodoxie. Concrètement, si le pays avait été contraint plus tôt à suivre les directives du FMI (disons, dans la période qui a suivi le premier choc pétrolier), ces projets et ces programmes auraient été annulés ou modifiés.

Quant à la seconde composante du solde, la substitution des importations rendue nécessaire par l'absence de crédit extérieur, il faut bien dire qu'elle fut sérieusement contrariée par l'arrivée du FMI. En effet, quand il devint évident, à la fin de l'année 1980 puis à nouveau au milieu de l'année 1982, que la situation du pays vis-à-vis de l'extérieur n'était pas viable, des associations patronales et des dirigeants d'entreprises se mirent à réfléchir aux possibilités de substitution d'importation à court terme branche par branche. Cela constituait les premiers pas vers un nouveau et vaste programme de substitution des importations. Cependant, sous la domination croissante de l'orthodoxie, ce mouvement fut contrarié. L'adaptation à l'absence de crédit extérieur par le biais de la substitution des importations n'est même pas mentionnée dans les documents échangés entre le Brésil et le FMI. L'hypothèse de la substitution des importations a continué à être officiellement ignorée même au moment de la maxi-dévaluation de février 1983.

Les « effets bénéfiques qu'a eus la maxi-dévaluation sur le niveau de l'emploi et de la production » étaient censés provenir uniquement de l'augmentation des exportations et de la baisse supposée des taux d'intérêt (8). En dépit de l'omission et/ou du boycottage par les autorités, de nombreuses entreprises furent capables de répondre au resserrement extérieur en improvisant des succédanés nationaux. Cependant, en l'absence d'une aide gouvernementale, les résultats obtenus restèrent en-deçà des possibilités. L'amplitude et l'efficacité de cette action furent réduites, notamment du fait que les possibilités d'aide fournies par le système financier dirigé par le BNDES ainsi que le réseau d'institutions se consacrant à la recherche technologique ne furent pas utilisés comme ils auraient pu l'être (9).

En ce qui concerne la troisième composante, la contribution de la politique du FMI peut être considérée comme positive, uniquement dans la mesure où elle a permis au pays de se débarrasser de la pratique absurde qui consistait

(8) Lettre des autorités monétaires à J. de Larosière, en date du 24 février 1983.

(9) Dans le secteur de l'énergie, on note cependant des exceptions. Le programme de substitution de l'huile combustible — sous la responsabilité du MIC-BNDES —, par exemple, présente des résultats considérables.

à importer ce dont il n'avait généralement pas besoin pour obtenir des prêts destinés à compenser la baisse de la capacité d'importer.

Enfin, en ce qui concerne la contribution authentique des politiques d'ajustement au retour à une situation viable de la balance des paiements, il faut souligner la forte disproportion entre le résultat obtenu et le sacrifice imposé à la nation. De plus, si le pays était soumis exclusivement à la thérapie conventionnelle, il serait loin de réaliser un solde commercial compatible avec le montant du financement qu'il peut raisonnablement compter obtenir sur le marché international.

A l'heure du choix

La chute de la capacité d'importer qui a commencé à se manifester en 1979 et s'est poursuivie jusqu'à la cessation de l'entrée spontanée de capitaux en 1982, a rendu difficile l'utilisation de l'appareil de production mis en place au cours des décennies précédentes. Face à un problème de cette nature, la solution pourrait théoriquement être recherchée dans l'adaptation aussi rapide que possible de processus et de produits jointe à la limitation et/ou au rationnement de certaines formes de consommation. Le choix fait par le gouvernement, sous la pression des créanciers et avec le soutien du conservatisme local, est allé cependant dans le sens d'un « ajustement » de type conventionnel. L'escalade des mesures restrictives qui firent prendre corps au programme d'ajustement se superposa et se heurta à l'adaptation structurelle de l'économie, poursuivie par les pouvoirs publics depuis le milieu des années soixante-dix et qui avait connu des succès et des échecs. Elle rendit également plus difficile le recyclage des entreprises qui, en ce qui concerne les changements relatifs aux facteurs de production, aux processus et aux produits, durent opérer à chaud, c'est-à-dire procéder à des mutations dans un contexte de restrictions de crédits de plus en plus importantes et de recul sans précédent de leurs marchés. Comme nous avons essayé de le montrer, l'échec de l'ajustement conventionnel en lui-même n'a pas été mis en évidence, étant donné l'intense processus de substitution d'importations qui s'est déroulé en marge et même aux dépens des politiques d'ajustement.

Au cours des premiers mois de l'année 1984, de nouveaux phénomènes sont venus s'ajouter à ce cadre.

Alors que le gouvernement annonçait des mesures de rigueur, les relations commerciales avec l'extérieur présentaient des résultats étonnamment favorables. En un mot, le solde commercial des quatre premiers mois de l'année a été supérieur d'environ un milliard de dollars à la somme nécessaire pour atteindre, à la fin de l'année, l'excédent prévu de neuf milliards de dollars. Dans un système de change contrôlé, la conversion en cruzeiros de ce solde additionnel devrait améliorer les conditions de liquidité de l'économie, en permettant à celle-ci de se développer de manière admissible, dans la seule direction encore libre, ou supposée telle. Cependant, le gouvernement, soutenu

une fois de plus par des voix conservatrices, a fait usage de mesures visant à stériliser les ressources additionnelles. En isolant l'économie, qu'elles ont empêchée de profiter de l'impulsion qui lui était donnée par le biais de la balance commerciale, les autorités gouvernementales n'ont pas seulement violé les hypothèses de la doctrine de l'ajustement (10), elles ont également laissé entendre clairement qu'à leurs yeux, une fois enrayé le processus d'étranglement extérieur, c'est le problème de l'inflation qui devient prioritaire.

Il convient d'accorder une attention particulière à la signification de ce remplacement des priorités. Il existe une différence qualitative entre la limite imposée par la chute de la capacité d'importer et la prétendue barrière dressée par l'inflation. Dans la mesure où elle rend difficile, ou même empêche pendant un certain temps, la pleine utilisation de la capacité installée du pays, la première limite constitue l'équivalent d'un blocus naval. En revanche, dans le cas de l'inflation, la nécessité de la vaincre (en la réduisant jusqu'à quel niveau ? dans quel délai ?) découle de l'adhésion des autorités à des positions extrêmement discutées en ce qui concerne l'évaluation des effets de l'inflation sur le fonctionnement de l'économie, et d'un optimisme injustifié quant à l'efficacité de la lutte contre l'inflation par la restriction des flux monétaires. En résumé, alors que le problème de l'étranglement extérieur (qui peut, théoriquement, être abordé de différentes manières) s'impose comme une priorité réelle, l'inflation apparaît comme une priorité doctrinaire.

En effet, il n'a jamais été prouvé qu'au Brésil l'inflation était incompatible avec la croissance économique. Au contraire, l'économie brésilienne s'est développée pendant des décennies avec des taux d'inflation supérieurs à ceux que les monétaristes considéraient comme admissibles. Ce qui est effectivement établi, au Brésil comme ailleurs, c'est que la lutte contre l'inflation avec des instruments conventionnels empêche la croissance — et cela pour un laps de temps qui, comme en attestent certaines expériences, peut être supérieur à ce qui est socialement et politiquement tolérable. Dans cette optique, il faut admettre que l'implantation d'un programme anti-inflationniste orthodoxe — alors que l'économie entre dans sa quatrième année de récession — constitue une aventure aux résultats imprévisibles. Cette aventure semble être particulièrement absurde dans une société comme la société brésilienne qui est objectivement et subjectivement adaptée à l'inflation et qu'on s'accorde à reconnaître comme n'étant pas préparée à supporter le chômage massif.

Rio de Janeiro, mai 1984.

(10) Voir, par exemple, William Day, *Domestic Credit and Money Ceiling Under Alternative Exchange Rate Regimes*, *IMF Staff Papers*, vol. 26, septembre 1979.

Devant la menace d'une cessation de paiement de la part des pays endettés et d'une crise financière généralisée, les recherches de solution se sont multipliées, sous la forme de tentatives de concertation entre pays débiteurs ou de « dialogue » entre ces derniers et les pays industrialisés, ainsi que de propositions individuelles. Trois économistes latino-américains présentent ici leurs points de vue. Pour *Aldo Ferrer*, le processus d'ajustement orthodoxe prévu pour des déséquilibres conjoncturels ne peut redresser la situation : le problème central à l'heure actuelle, où l'Amérique latine s'est convertie en exportateur de capitaux, est celui de la répartition des ressources entre remboursement de la dette, consommation locale et investissement. *Ricardo Ffrench-Davis* estime de son côté que les nations latino-américaines ne peuvent éviter une restructuration de leurs politiques économiques tout en luttant pour un changement du cadre des négociations de leur dette. Dans le cas particulier de l'expérience brésilienne, *Antonio Barros de Castro* critique l'ampleur du sacrifice imposé au pays dans le but, réussi, de redresser la balance commerciale et suggère que d'autres solutions, moins orthodoxes, auraient été d'un coût politique et social plus tolérable.

L'incertitude quant aux lendemains qui domine l'Amérique latine est peut-être propice à des évolutions originales dans le cadre de la « démocratisation » ; ainsi, le Pérou connaît depuis quelques années un processus de regroupement des petits partis de l'extrême-gauche marxiste, jusqu'alors éclatés en querelles bien souvent stériles, avec lequel il faudra compter lors des élections de 1985. *Hugo Neira* décrit le développement qui a mené à la constitution de ce qui est apparu, lors des élections municipales de 1983, comme la deuxième force politique du pays, et analyse l'évolution interne des formations d'extrême-gauche et le cas exemplaire du syndicat de l'enseignement, le SUTEP.

Enfin, pièce à verser dans le débat sur les relations entre le Nicaragua et les pays à économie socialiste, une étude de *Ricardo Acciaris* tente d'évaluer, à partir de sources des pays socialistes et de sources occidentales, la force réelle des liens économiques entre ce pays et ses partenaires du CAEM.

PROBLÈMES D'AMÉRIQUE LATINE - 4 numéros - Abonnement annuel : 116 F (Etranger 143 F)
Abonnement annuel à la série « Notes et études documentaires » : 625 F (Etranger : 695 F)
Rédaction et administration La Documentation Française, 29/31, quai Voltaire, 75340 Paris Cedex 07 -
Tél. : 261.50.10 - Télex : 204826 Docfran Paris - Commandes et abonnements à la Documentation Française,
124, rue Henri-Barbusse, 93308 Aubervilliers Cedex, tél. : 834.92.75 - Toute commande de numéros séparés d'un
montant inférieur à 200 F TTC sera majorée d'une somme forfaitaire de 8 F TTC pour participation aux frais
d'enregistrement, de facturation et de port. Ce montant ne s'applique pas aux abonnements - Règlement à réception
de la facture - Librairies : 29, quai Voltaire, 75007 Paris, tél. : 261.50.10 et 165, rue Garibaldi, cité administrative
de la Part-Dieu, 69401 Lyon Cedex, tél. : 863.23.02 - Directeur de la publication : M^{me} Françoise Gallouédec-Genuys.

SECRETARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT - DIRECTION DE LA DOCUMENTATION FRANÇAISE