



Le Brésil bolsonariste entre désillusion et implosion...

Xavier Dupret

Juillet 2019

12.000 signes

A peine élu président à la fin de l'année dernière, Jair Bolsonaro avait promis aux Brésiliens de remettre le pays sur les rails de la croissance. Las, force est de constater qu'il y a loin de la coupe aux lèvres.

Pour redonner du tonus à l'économie nationale, le nouveau président a désigné Paulo Guedes, un économiste ultra-orthodoxe, au poste de ministre de l'économie. Cet impénitent *Chicago Boy* est chargé de procéder à un programme de privatisations, de réformer la fiscalité et de modifier le régime des retraites afin de diminuer le poids de la dette publique (76,5% du PBI en octobre 2018¹).

Mouvements de résistance

La question de la réforme des retraites occupe une place de choix dans l'agenda de Paulo Guedes. En effet, le gouvernement brésilien consacre, chaque année, l'équivalent de 12% du PIB aux retraites² contre 8,2% en moyenne pour les pays de l'OCDE³. Les propositions de l'administration Bolsonaro consistent, tout d'abord, en un recul de l'âge de la retraite à 62 ans pour les femmes et à 65 ans pour les hommes. Cette perspective, comme on peut aisément l'imaginer, attise la conflictualité sociale dans le pays. Ce d'autant que le nouveau gouvernement entend, de surcroît, mettre en œuvre un système des retraites basé sur la capitalisation en lieu et place du mécanisme actuel de répartition. Cette mutation va

¹ El Comercio, édition mise en ligne le 30 décembre 2018.

² The Economist, édition mise en ligne le 21 février 2019.

³ OECD, *Pensions at a Glance 2017*. OECD and G20 Indicators, 2017.

clairement obliger les Brésiliens à travailler et à cotiser pendant une quarantaine d'années auprès de fonds de pension afin de recevoir une retraite. Or, l'instabilité des carrières est plutôt de mise sur le marché du travail brésilien, ce dont témoignent les statistiques relatives à l'emploi informel. Ce dernier représentait 38,3% de l'emploi hors secteur agricole en 2015⁴. Depuis, la situation n'a guère dû s'améliorer puisque l'économie brésilienne a connu une récession prolongée en 2015 (-3,55%) et 2016 (-3,33%). Depuis 2017, le taux de croissance n'a jamais dépassé 1%⁵.

Vu la faiblesse des salaires dans le secteur informel, le remplacement d'un système basé sur la répartition, comprenant une pension minimale, par une formule de capitalisation entraîne *de facto* une perte de protection sociale pour une partie importante de la population brésilienne. Actuellement, un minimum de 180 mois (15 années de carrière) de cotisations est requis pour bénéficier d'une retraite au Brésil.

Ce critère est, certes, des plus restrictifs dans un pays où l'informalité du rapport salarial est importante. Il garantit, malgré tout, l'accès à la retraite pour une partie des travailleurs qui, le cas de figure n'est pas si rare, ont, au cours de leur carrière, effectué des allers-retours entre le secteur informel et l'emploi formel. Dans la mesure où il se base exclusivement sur les capacités contributives individuelles, un mécanisme de capitalisation s'accommodera plus difficilement de situations passées en dehors des liens d'un contrat de travail. Ces dernières correspondent, en effet, à des pertes de recettes pour les fonds de pension.

La dette (extérieure) au centre du jeu

L'équipe économique de Bolsonaro pointe la dette publique du Brésil comme étant LE facteur justifiant les mesures d'austérité adoptées par le gouvernement. Ce dernier brouille pourtant les pistes en amalgamant la dette intérieure libellée en real (la devise nationale du Brésil) et la dette extérieure en dollars. Les chiffres sont éclairants.

La dette extérieure brésilienne représentait 29,9% du PIB en 2018⁶. La comparaison avec d'autres pays de la région n'est, d'ailleurs, pas spécialement défavorable au Brésil. Par exemple, les dettes extérieures de l'Argentine et du Chili représentent respectivement 51,8 et 61,75% du PIB des deux pays.

La distinction entre dettes intérieure et externe est importante. En effet, la dette publique intérieure d'un pays de la Périphérie est principalement contractée auprès des nationaux en devise nationale et donne régulièrement lieu à des opérations de refinancement. En revanche, la dette extérieure en devises est celle qui doit, tôt ou tard, faire l'objet d'un remboursement. On notera, au passage, le caractère fortement procyclique des flux de capitaux à destination du Sud. Quand le prix des matières premières est élevé et que la croissance des pays périphériques en est boostée, les capitaux affluent. En cas de dégradation marquée de la conjoncture, le robinet de l'endettement en dollars est, par contre, coupé. C'est à ce moment qu'il faut rembourser, rubis sur l'ongle, les créanciers. La dette extérieure concerne, par ailleurs, tant les secteurs publics et privé des économies du Sud.

⁴ Organisation Internationale du Travail (OIT), ILOSTAT, juillet 2019.

⁵ Banque mondiale, juillet 2019.

⁶ CEIC Data Company Ltd, juillet 2019.

En ce qui concerne le Brésil, on observe que la dette extérieure a presque doublé entre 2008 (17,1% du PIB) et 2018 (32,6% du PIB). Les données statistiques disponibles sur la base de données de la Cepal indiquent que la dette extérieure du gouvernement brésilien représentait l'équivalent de 3,5% du PIB en 2017. Par ailleurs, la dette interne du gouvernement équivaut à 70,5% du PIB⁷. A plus de 95%, la dette du gouvernement brésilien est, en réalité, une dette interne. La dette extérieure du Brésil est donc principalement le fait du secteur privé et c'est elle qui fait aujourd'hui l'objet d'opérations de remboursement.

Matières premières et capital national

L'Amérique latine constitue une zone périphérique au sein de l'économie mondiale. En économie du développement, la dialectique Centre-Périphérie part d'un constat concernant la division internationale du travail. Certains pays sont spécialisés dans l'exploitation des matières premières tandis que d'autres disposent d'un appareil de production fournissant des biens manufacturés. Le Brésil est dépendant du cours des matières premières (fixé en dollars) pour rembourser sa dette. Ce postulat se démontre aisément lorsque l'on scrute de près la structure du commerce extérieur brésilien.

Cet exercice laisse, d'ailleurs, rêveur. On s'aperçoit, par exemple, que la patrie de Jorge Amado exporte du pétrole brut pour 7,9% de ses exportations et importe du pétrole raffiné à raison de 8,1% du montant de ses importations. On peut difficilement dire que ce déséquilibre manifeste ne classe pas, d'entrée de jeu, le Brésil parmi les pays périphériques. En analysant les choses plus en détail, on s'aperçoit que 48% des exportations du pays correspondent à des matières premières, parmi lesquelles 30% de produits agricoles⁸ alors que l'agriculture représente à peine 4,5% du PIB⁹.

La pompe à dollars de l'économie brésilienne fonctionne donc à partir des exportations agricoles. Or, le cours des matières premières agricoles connaît une évolution négative depuis quelques années déjà. Si l'on pose à 100 le cours des produits alimentaires tel qu'enregistré en 2010, on constate, en 2019, une baisse du niveau des prix de près de 25%¹⁰. En ce qui concerne le premier article d'exportation du Brésil, soit la filière soja qui pèse pour 15% des exportations du pays, on note la tendance suivante. En juillet 2014, le cours de la tonne de fèves de soja valait 480 dollars. Près de cinq ans plus tard, en mai 2019, on enregistrait, pour ce produit, un cours de 337,30 dollars¹¹. Il s'agit là d'une baisse de 30%. C'est peu dire que certaines économies latino-américaines profondément dépendantes du soja, comme le Brésil, ont dû digérer un net recul de leurs revenus d'exportations depuis 2014.

Dans ces conditions, on commence à saisir les ressorts profonds de la politique d'austérité menée au Brésil depuis août 2016. Pour situer la vigueur de cette dernière, on rappellera qu'en décembre 2016, les parlementaires brésiliens ont adopté un amendement à la Constitution nationale visant à mettre en œuvre un gel des dépenses publiques pour une période de 20 ans¹². L'austérité fut donc constitutionnalisée sous la présidence de Michel Temer, dans le droit fil de laquelle se situe, aujourd'hui, l'action de Paulo Guedes.

⁷ Cepalstat, juillet 2019.

⁸ The Observatory of Economic Complexity, juin 2019.

⁹ World Bank, juillet 2019.

¹⁰ World Bank, Commodity Markets Outlook, avril 2019, p.2.

¹¹ World Bank, Commodities Price Data (The Pink Sheet), juillet 2019.

¹² Valor Econômico, édition mise en ligne du 13 décembre 2016.

Le ministre Guedes, comme les collaborateurs de Temer avant lui, comprime les dépenses publiques alors que c'est la dette privée extérieure qui pose problème. La logique de ce plan, car il y en a une, associe une politique monétaire restrictive à un effort de réduction du déficit budgétaire.

La politique monétaire restrictive s'est traduite par une impressionnante augmentation du niveau des taux d'intérêts réels. En 2013, le taux d'intérêt réel de l'économie brésilienne était de 18,50% contre 42% en 2017¹³. Ce mouvement était destiné à contrer une sortie nette des capitaux qui a affecté l'économie du pays en 2015 et 2016. Le déficit public a, pour sa part, baissé de près de 1,5 point de pourcentage entre 2015 et 2018, passant de 9 à 7,45% du PIB¹⁴.

Le reflux du déficit budgétaire, combiné à un resserrement des taux d'intérêt, a conduit à une appréciation du real face au dollar du printemps 2016, alors que Dilma Rousseff commençait à être mise sur la sellette, jusqu'en février 2018. C'est de cette façon que le remboursement des dettes privées a pu être soutenu. Evidemment, la compétitivité de l'économie brésilienne aurait pu en souffrir. Les salaires ont donc constitué la variable d'ajustement de cette politique. La pression à la baisse sur la part des salaires dans le PIB constitue, d'ailleurs, une des raisons de l'admiration revendiquée par Paulo Guedes à l'égard du modèle de Pinochet. Ce dernier aurait, d'après Guedes, fait du Chili « la Suisse de l'Amérique latine »¹⁵. Le ministre Guedes oubliait, au passage, de mentionner que « le taux de chômage chilien était de 21% en 1983 »¹⁶.

Lorsque les Etats-Unis ont, l'année dernière, entrepris de normaliser leur politique monétaire, on a pu observer un tassement du real par rapport au dollar. Les flux de capitaux reprenaient la route du nord. Le modèle initié suite au coup d'Etat institutionnel contre Dilma Rousseff n'allait toutefois pas succomber à ce revirement de tendances. Pour répondre à ce défi, les taux d'intérêt ont continué à augmenter alors que la pression austéritaire sur les dépenses publiques et les salaires allait grandissante. Une restabilisation toute relative du peso s'est alors opérée d'octobre 2018 à nos jours. La déflation salariale s'est traduite par un retour des excédents commerciaux à partir de mars 2019 après une baisse importante à la fin de l'année 2018.

Mais la compression de la dépense publique et des salaires est de nature à entretenir un climat de grande langueur économique dans le pays. C'est peut-être, d'ailleurs, ce à quoi nous sommes en train d'assister aujourd'hui. Alors que le FMI tablait sur une croissance de 2,5% au Brésil pour 2019, la plupart des spécialistes n'envisagent pas un taux de croissance supérieur à 1,25%¹⁷.

Attention, dès lors, à la survenance d'une récession en 2020 aux Etats-Unis. Si ce scénario, qui n'a rien d'improbable, se matérialise, et, éventuellement, s'accompagne d'une intensification de la guerre commerciale entre les Etats-Unis et la Chine, les flux de capitaux repartiront en direction de l'Atlantique Nord. Le Brésil se retrouvera alors dans une situation particulièrement compliquée.

Bref, tout le contraire des promesses qui ont fait le succès de Jair Boslonaro...

¹³ Université de Sherbrooke, Perspective Monde Database, juillet 2019.

¹⁴ CEIC Data Company Ltd, février 2019.

¹⁵ Financial Times, 10 février 2019.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Bloomberg, *Brazil Economy to Flop for Third Year as Growth Forecast Cut* (auteur : David Biller), édition mise en ligne du 20 mai 2019.