



## VII / La crise *made in Brazil*

Cristina Terra\*

**L**e Brésil, l'un des pays les plus inégalitaires au monde, a connu, pendant vingt ans de dictature militaire (1964-1985), des taux de croissance très élevés sans que les inégalités se réduisent. Ses dirigeants avaient coutume de dire qu'il fallait laisser grossir le gâteau pour mieux le partager plus tard. Mais ce « plus tard » était sans cesse repoussé. En 2002, Luiz Inácio Lula da Silva, un ancien ouvrier métallo pugnace, remporte l'élection présidentielle. Lors de sa première interview présidentielle, il déclare : « L'espoir a vaincu la peur », le peuple a voté « sans avoir peur d'être heureux ». Lula fait naître alors un immense espoir, surtout chez les plus démunis. Ses électeurs attendent de lui qu'il lutte contre la pauvreté, réduise les inégalités et que le gouvernement soit enfin intègre : en somme, que le peuple ne soit plus volé. Lorsque, au terme de son second mandat en 2010, Lula quitte le pouvoir, avec une cote de popularité qui dépasse les 85 %, il laisse un pays moins inégalitaire et moins pauvre. Selon le secrétariat des Affaires stratégiques (Secretaria de Assuntos Estratégicos), 19,3 millions de personnes sont sorties de la pauvreté entre 2004 et 2010 tandis que la classe moyenne s'est élargie à 32 millions de nouveaux venus avec un revenu mensuel supérieur à 330 euros.

Six ans plus tard, le pays est plongé dans une profonde récession économique qui met en péril les acquis sociaux. Dilma Rousseff, qui a succédé à Lula, est suspendue de ses fonctions

---

\* Cristina Terra est professeure d'économie à l'ESSEC Business School et chercheuse associée au CEPII et à THEMA.

présidentielles au terme d'un procès en destitution, tandis que Lula lui-même est sous la menace d'un mandat d'arrêt pour corruption. Que s'est-il passé ? D'aucuns prétendent que, lasse de devoir partager les salons d'aéroport avec la nouvelle classe moyenne, l'élite brésilienne aurait décidé de prendre les choses en main. Elle aurait orchestré un coup d'État pour revenir à l'ordre ancien, avec des politiques moins sociales et plus favorables aux entreprises. Si l'on ne saurait exclure la préférence d'une partie de l'ancienne élite pour des aéroports moins encombrés, les conflits de classes ne nous semblent pas être le principal facteur de la crise économique et politique qui secoue le pays. La récession actuelle ne tient pas non plus à l'accroissement des dépenses sociales, ni aux chocs externes (baisse du prix des matières premières, politique monétaire américaine...) qui ont également affecté d'autres pays émergents sans les plonger dans une crise aussi profonde que celle du Brésil, mais à des politiques économiques inappropriées : l'objectif de stabilité macroéconomique a été abandonné ; la priorité a été donnée à la croissance et d'importants transferts de ressources ont été effectués au profit d'une clientèle ciblée d'entrepreneurs dans le but de renforcer la compétitivité industrielle, mais au prix de distorsions profondes dans l'appareil productif.

### **De la stabilité macroéconomique aux politiques industrielles contre-productives**

Les politiques économiques menées au Brésil dans les années 1980 et au début des années 1990 avaient pour objectif de lutter contre l'inflation et de favoriser la stabilité macroéconomique. Toutefois, l'ère de la stabilité ne débute qu'en 1994 avec le Plan Real, et se consolide avec la gestion du gouvernement de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) axée sur l'austérité budgétaire, le ciblage de l'inflation et le flottement du taux de change. Son successeur Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) ne remet pas en question ces trois piliers, mais donne de l'ampleur aux politiques sociales d'aide en espèces aux familles pauvres, comme le programme *Bolsa Família*, qui restera la marque du mandat de Lula [Terra, 2012].

Confronté à la crise globale de 2008, le gouvernement Lula réagit par une impulsion budgétaire qui permet à l'économie brésilienne, après la récession modérée de 2009 (-0,2 % de

croissance), de rebondir l'année suivante, avec une croissance du produit intérieur brut de 7,6 %.

C'est dans ce contexte que la présidente Dilma Rousseff prendra ses fonctions en janvier 2011. Six mois plus tard est lancé le Plan du Grand Brésil (*Plano Brasil Maior*) qui définit les politiques industrielle, technologique et commerciale du nouveau gouvernement. La politique commerciale vise désormais l'autonomie en matière de production industrielle. À cette fin, des mesures protectionnistes sont adoptées et le contenu local des produits est encouragé. Offres de marchés publics, exonérations fiscales et accès au crédit subventionné de la BNDES (banque publique brésilienne de développement) sont ainsi conditionnés au contenu local des produits. Le gouvernement augmente de 30 % la taxe sur les produits industriels pour les véhicules qui incorporent moins de 65 % de valeur ajoutée réalisée au Brésil, au Mexique ou dans les pays du MERCOSUR.

Pour favoriser la compétitivité des entreprises brésiliennes en réduisant leurs coûts de production, la taxation de la main-d'œuvre et la fiscalité sur les petites et moyennes entreprises sont abaissées. L'offre de crédit subventionné de la BNDES augmente et est en partie fléchée vers les « champions nationaux », grandes entreprises capables de devenir des acteurs importants sur les marchés internationaux. Cette politique de crédit subventionné est surnommée *bolsa empresário* (bourse des entrepreneurs) en référence à la *Bolsa Família* (bourse familiale). Elle profite à des entreprises ciblées par l'État, qui ne sont pas les plus productives. À la différence des expériences réussies dans les pays d'Asie du Sud-Est, le gouvernement brésilien ne met en place ni objectif précis ni dispositif de sanction en cas de manquement [Pinheiro et Terra, 2016].

L'État emprunte en payant jusqu'à 14,5 % de taux d'intérêt par an, pour prêter, *via* la BNDES, aux entreprises à des taux de seulement 5 % à 7 %. Entre 2009 et 2015, le coût pour l'État de cet écart de taux est estimé à 184 milliards de réales (46 milliards d'euros), soit 3 % du PIB. Une grande partie du crédit subventionné accordé par la BNDES a été allouée à des entreprises opérant dans des secteurs d'activité déjà bien installés, donc sans améliorer la diversification de l'industrie brésilienne. De surcroît, ces crédits de la BNDES ont eu peu d'impact sur l'investissement car les projets financés l'auraient de toute façon été par les banques. Le crédit public est juste venu se substituer au crédit

privé, avec un moindre coût pour les entreprises, sans augmenter significativement le volume d'investissement [Lazzarini *et al.*, 2015 ; Bonomo *et al.*, 2015].

L'économie brésilienne avait déjà expérimenté dans les années 1970 et 1980 des politiques protectionnistes, ainsi que des subventions directes ou des crédits subventionnés à l'industrie, similaires à celles réintroduites par Lula dans les années 2000 et amplifiées par Dilma Rousseff dans les années 2010. Ces politiques avaient contribué à diversifier l'industrie mais sans améliorer la productivité : d'après Ferreira *et al.* [2014], les distorsions créées par les politiques industrielles expliqueraient en grande partie la baisse de la productivité brésilienne par rapport à celle des États-Unis depuis le milieu des années 1970.

### **Dilma Rousseff et la « nouvelle matrice économique »**

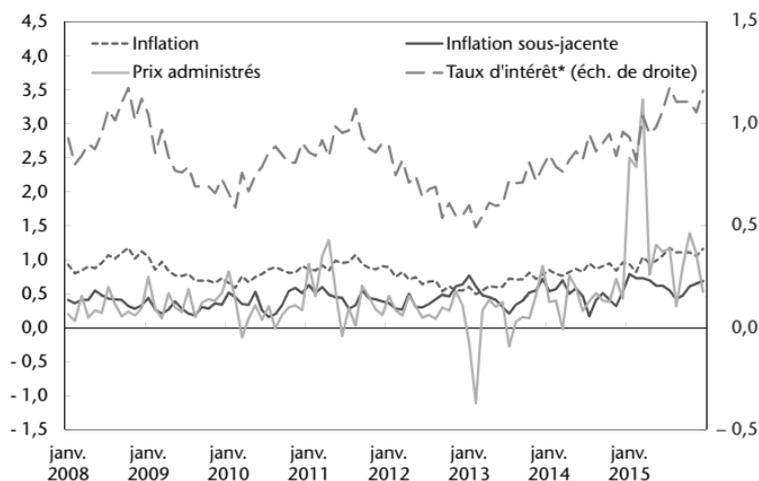
La présidence Rousseff se distingue de celle de Lula non seulement par un plus grand interventionnisme micro-économique, mais aussi par la détérioration de chacun des trois piliers de la politique macroéconomique instaurés jadis sous Cardoso (cible d'inflation, taux de change flottant et discipline budgétaire). La gouvernance s'articule désormais autour d'une « nouvelle matrice économique » (*nova matriz econômica*), reposant sur trois piliers : 1) des taux d'intérêt faibles pour encourager les investissements ; 2) un taux de change déprécié pour soutenir la compétitivité des exportations ; 3) une politique budgétaire expansionniste *via* des subventions et des avantages fiscaux pour réduire les coûts de production et augmenter l'investissement.

Officiellement, le gouvernement de Dilma Rousseff maintient la politique de ciblage de l'inflation mise en place au Brésil depuis 1999. Mais, en réalité, pour stimuler l'investissement, la banque centrale réduit sensiblement les taux d'intérêt entre mi-2011 et début-2013 alors même que l'inflation sous-jacente est en hausse (graphique 1). Pour maîtriser l'inflation, qui dans le cadre d'une politique monétaire conventionnelle aurait réclamé une hausse des taux d'intérêt, les autorités brésiliennes pratiquent le contrôle des « prix administrés », ceux de l'électricité et du gaz en particulier. D'abord en 2011 puis dans les deux premiers mois de 2013, le gouvernement décide de les baisser fortement, mais cela l'obligera à opérer un premier rattrapage en 2014 et surtout

en 2015. À partir de 2013, la banque centrale augmente son taux directeur, sans parvenir à rétablir la stabilité macro-économique. L'inflation s'accélère et la hausse des taux ne permet pas de l'enrayer. Celle-ci atteint 10,5 % en 2015, bien loin de la cible de 4,5 % de la banque centrale.

### Graphique 1. Inflation et taux d'intérêt, 2008-2015

(variation mensuelle, en %)



\* Taux d'intérêt au jour le jour de la Banque centrale du Brésil.

Source : Banque centrale du Brésil.

Ces politiques ont produit plusieurs effets indésirables : la banque centrale, auparavant gardienne de la stabilité des prix, a perdu en crédibilité. Résultat, les anticipations d'inflation sont désormais hors de contrôle et l'inversion de la tendance requiert une politique monétaire encore plus restrictive ; le contrôle des prix administrés a provoqué une distorsion des prix relatifs déformant la structure de la consommation et les décisions d'investissement ; les producteurs de biens et services dont les prix administrés ont augmenté moins vite que l'inflation enregistrent des pertes.

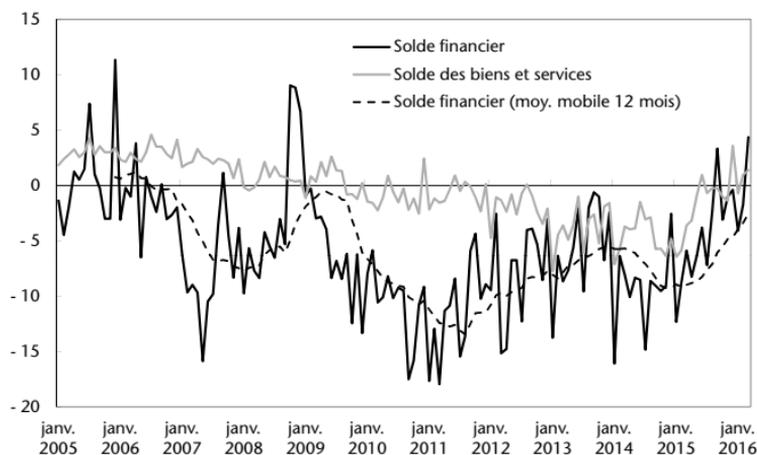
Second pilier de la « nouvelle matrice économique », une politique de dévaluation du taux de change est menée pour rendre l'industrie brésilienne compétitive sur les marchés internationaux. L'appréciation du taux de change qui avait été enregistrée au cours des années 2000 (hormis au plus fort de la

crise financière mondiale en 2008-2009) est perçue par le pouvoir en place comme défavorable à la croissance.

Les entrées nettes de capitaux, qui atteignent 18 milliards de dollars en mars 2011, ayant favorisé l'appréciation du change, le gouvernement brésilien s'emploie à les décourager par la mise en œuvre de politiques prudentielles : augmentation de la taxe sur les entrées de capitaux à court terme ; relèvement du niveau des réserves obligatoires imposées aux banques commerciales pour leurs transactions en devises ; taxation des contrats à terme qui parient sur l'appréciation du réal ; et resserrement des règles sur le financement des exportations. Mais, au bout de dix-huit mois, ces politiques sont abandonnées en raison de la diminution considérable des entrées de capitaux entre 2011 et 2013 et de la détérioration du solde des échanges de biens et de services (graphique 2). Dans ce contexte, le réal connaît une forte dépréciation qui alimente l'inflation.

### Graphique 2. Soldes commercial et financier

(de janvier 2005 à mars 2016, en milliards de dollars)



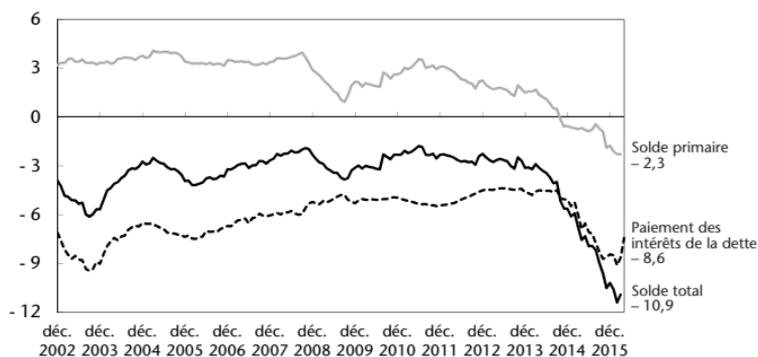
Note : le solde financier exclut les avoirs de réserve. Pour ce solde, un signe négatif indique une entrée nette de capitaux dans le pays.

Source : Banque centrale du Brésil.

Le gouvernement Rousseff intervient alors pour empêcher la dépréciation du réal comme il l'avait fait auparavant pour contrer son appréciation : si le régime de taux de change flexible n'est officiellement pas abandonné, il n'est plus qu'un mirage.

La politique budgétaire constitue le dernier volet de la nouvelle matrice économique. À partir de 1999, les autorités brésiliennes s'étaient engagées à dégager un excédent primaire (solde budgétaire avant paiement des intérêts) de 3 % du PIB pour payer la charge de la dette publique. La cible de 3 % d'excédent primaire n'est pas officiellement abandonnée sous Dilma Rousseff, mais la politique budgétaire devient tributaire des autres politiques, en particulier la politique industrielle. Les subventions et les exonérations de taxes du Plan du Grand Brésil pèsent sur le budget, comme l'illustre le graphique 3 : l'excédent primaire ne cesse de diminuer depuis l'arrivée au pouvoir de Dilma Rousseff pour se transformer en déficit (- 2,3 % du PIB en mars 2016), tandis que le déficit budgétaire atteint plus de 10 % du PIB fin 2015 après une décennie de variations autour de 2 %. La forte augmentation de la dette (de 10 points de PIB entre janvier 2015 et février 2016) conjuguée à celle des taux d'intérêt (le taux directeur de la Banque centrale du Brésil s'élève à 14,25 % depuis juillet 2015) a alourdi le service de la dette : rapportée au PIB, qui enregistre en 2015 un recul de 3,8 %, la charge des intérêts atteint 9 % en 2016.

Graphique 3. Solde budgétaire du Brésil, décembre 2002-mars 2016 (en % du PIB)



Source : Banque centrale du Brésil.

La question budgétaire prend un tournant critique avec les tentatives de dissimulation des dépenses excessives par le gouvernement avant l'élection présidentielle de la fin 2014 alors que Dilma Rousseff est en lice pour un second mandat. Des « comptabilités créatives » gonflent artificiellement l'excédent primaire : prise en compte de revenus futurs comme s'ils étaient

déjà entrés dans les caisses ; transferts de profits au gouvernement (*via* des entreprises publiques dont le statut n'entre pas dans le cadre du secteur public et dont on comptabilise les profits issus des transferts mais pas les dettes) ; ou rééchelonnement des paiements auprès des banques publiques pour leur faire porter provisoirement la charge des dépenses qui relèvent du budget du gouvernement.

La Cour fédérale des comptes relève 22,4 milliards de réales (5,6 milliards d'euros, soit 1,8 % des revenus de l'État) imputables à une comptabilité « extraordinaire et inhabituelle » en 2013 et évalue les passifs soustraits au budget du gouvernement au montant astronomique de 2 300 milliards de réales (570 milliards d'euros) en 2014. Son rapporteur, Augusto Nardes, qualifie la politique budgétaire brésilienne de « politique de dépenses excessives, sans transparence et fiscalement insoutenable ».

La nouvelle matrice économique était conçue pour favoriser la croissance. Il en est allé autrement : après une stagnation en 2014, le PIB a reculé de 3,85 % en 2015 et le FMI prévoyait une chute de 3,8 % en 2016 avant une stagnation en 2017 [FMI, 2016]. Si ces pronostics se confirment, c'est une contraction de plus de 7 % du PIB sur la période 2014-2017 qui sera enregistrée. Ce serait la plus forte récession économique depuis les années 1930.

Comment en est-on arrivé là ? Lorsque l'expansion budgétaire a démarré en 2011, l'économie brésilienne n'était pas en situation de sous-emploi : le chômage se situait à moins de 3,5 %. Or, lorsque la demande augmente, à la suite d'une stimulation budgétaire, en situation de plein emploi, il en résulte une hausse des prix et non une augmentation de la production comme cela serait le cas dans une économie en sous-emploi. Ainsi, l'inflation sous-jacente a commencé à augmenter début 2012, tandis que les prix à la consommation étaient artificiellement bas en raison de la politique de prix administrés (graphique 1, p. 109).

Par ailleurs, le déficit budgétaire accroît la dette publique, qui à son tour alourdit le service de la dette. Le coût de l'ajustement augmente ainsi au fur et à mesure que le gouvernement le reporte à plus tard. En mars 2016, la dette publique brésilienne s'élevait à 57 % du PIB en termes nets et à 67 % en termes bruts. À première vue, ce niveau peut ne pas paraître inquiétant, puisque ce ratio est deux fois plus important en Belgique, en France ou aux États-Unis, d'après l'OCDE. Cependant, le taux d'intérêt payé par l'État brésilien est sans commune mesure avec ceux des pays avancés. Alors que, pour ces derniers, les taux se situent autour de 1 % et

sont même pour certains d'entre eux négatifs, le Brésil s'endette à un taux de 14 % sur les marchés (4 % en termes réels, une fois l'inflation déduite), d'où le poids des paiements d'intérêts.

Le déficit budgétaire, en stimulant la demande alors que l'économie est au plein emploi, crée ainsi une pression inflationniste qui rend la politique monétaire difficilement opérante. Le Brésil n'est pas loin de connaître un problème de « dominance budgétaire » (*fiscal dominance*, voir, par exemple, Blanchard [2004] et Loyo [1999]). La réduction de l'inflation nécessite un resserrement de la politique monétaire. Mais les taux d'intérêt plus élevés, en augmentant le service de la dette, alourdissent le déficit budgétaire. Lorsque la dette publique devient trop importante, la pression inflationniste exercée par le déficit budgétaire supplémentaire finit par dépasser l'effet du resserrement monétaire sur la demande privée.

Pour expliquer la crise économique, le gouvernement Rousseff a toutefois préféré invoquer le ralentissement de la croissance en Chine et la baisse des prix des matières premières plutôt que son laxisme budgétaire. Selon les autorités, la crise brésilienne aurait même été aggravée par la tentative (sans succès) d'ajustement budgétaire en 2015. Cela n'explique toutefois pas pourquoi d'autres marchés émergents n'ont pas connu le même sort. Avec une contraction de 3,85 % du PIB en 2015, l'économie brésilienne figure en tête du peloton des économies en récession. Selon les estimations du FMI [2016], seuls dix autres pays ont connu une contraction plus forte que le Brésil en 2015.

Les pratiques comptables « créatives » du gouvernement brésilien, sous l'autorité de Dilma Rousseff, ont perduré après l'élection présidentielle de l'automne 2014, minant la confiance des agents économiques dans les institutions du pays. Le 12 mai 2016, la présidente est suspendue de ses fonctions dans le cadre d'une procédure de destitution (encadré 1). En attendant la fin de cette procédure, son vice-président Michel Temer assure la présidence par intérim.

Dans le nouveau gouvernement constitué par Michel Temer, l'équipe économique ressemble à celle du premier mandat de Lula. Les premières propositions pour sortir de l'impasse économique se concentrent sur l'arrêt de l'augmentation insoutenable des dépenses publiques. La plus importante, et sans doute la plus controversée, est celle d'un amendement constitutionnel pour fixer un plafond à leur augmentation. Même sans la récente

## Encadré 1. La crise politique

Nul doute que la mauvaise santé de l'économie brésilienne a beaucoup joué dans la mobilisation de la rue depuis 2013 pour la destitution de Dilma Rousseff, mais le processus de mise en accusation en cours a des fondements juridiques : il s'agit de juger une faute administrative lourde. Dans son dispositif d'embellissement des comptes publics, le gouvernement Rousseff a sciemment retardé les transferts aux banques publiques pour le remboursement des dépenses qui relèvent du budget de l'État. Cette opération qualifiée de « pédalage budgétaire » constitue une violation de la loi sur la responsabilité budgétaire (*Lei de Responsabilidade Fiscal*), qui interdit à l'État de se financer auprès des banques publiques.

Pour sa défense, Dilma Rousseff rappelle que les gouvernements précédents avaient eux aussi eu recours à ces pratiques. Il est exact que, sous les présidences de Cardoso et de Lula, les transferts du Trésor vers les banques publiques ont connu des retards, à la différence près que ces retards étaient peu nombreux et n'ont jamais dépassé un milliard de réales (250 millions d'euros). Sous le gouvernement Rousseff, ces retards ont été systématiques et ont atteint jusqu'à 60 milliards de réales (15 milliards d'euros).

La Chambre des députés a voté l'ouverture d'une procédure de destitution le 17 avril 2016, et le Sénat a fait de même le 11 mai. La présidente a aussitôt été suspendue de ses fonctions en vue d'un jugement qui doit être rendu au plus tard dans les six mois. Le vice-président de la République, Michel Temer, assurera la présidence par intérim tout au long de la procédure judiciaire, et si Dilma Rousseff est reconnue coupable par la majorité des deux tiers des sénateurs, il continuera à gouverner le pays jusqu'en décembre 2018, date de fin du second mandat de la présidente élue.

À cette procédure de destitution s'ajoutent quatre autres procès devant la Cour suprême électorale pour annuler l'élection de Dilma Rousseff ainsi que celle de Michel Temer, au motif que leurs campagnes de réélection auraient été financées par Petrobras (entreprise publique du secteur pétrolier). Si la Cour électorale invalide l'élection des deux à la fois, le président de la Chambre des députés exercera temporairement l'intérim du chef de l'État, et de nouvelles élections devront avoir lieu dans un délai maximum de 90 jours.

Eduardo Cunha, le président de la Chambre des députés, qui dispose déjà d'importants pouvoirs, aurait ainsi pu accéder à la plus haute fonction de l'État en période de destitution ou d'annulation de mandats. Mais la Cour suprême a également décidé d'ouvrir un procès contre lui, pour corruption et blanchiment dans le cadre de l'enquête *Lava Jato* menée par la police fédérale autour de Petrobras. Le 5 mai 2016, il est suspendu de son mandat de député. Ironie de l'histoire, c'est cet homme, impliqué dans des affaires de corruption, qui a présidé la session du vote des députés pour l'ouverture de la procédure de destitution de Dilma Rousseff. Les démocraties matures n'accepteraient probablement pas une telle ironie, mais la jeune démocratie brésilienne doit composer avec pour continuer à avancer.

Quant à Michel Temer, tout juste nommé président par intérim, il est déjà sous le feu des critiques. Même si, dans leur grande majorité, les Brésiliens sont

mécontents du gouvernement de Dilma Rousseff, tous ne sont pas en faveur de la destitution. Et parmi ceux qui le sont, tous ne soutiennent pas Temer. Celui-ci n'a donc pas été accueilli à bras ouverts par les citoyens. C'est dans ce climat difficile que le président par intérim va devoir faire passer des mesures très impopulaires pour redresser l'économie.

frénésie budgétaire, les dépenses publiques ont constamment augmenté au Brésil depuis le retour à la démocratie dans les années 1980. L'inversion de cette tendance est essentielle pour rétablir la viabilité des finances publiques. Mais, vu l'ampleur des lacunes dans la fourniture de services publics, notamment dans l'éducation et la santé, ce plafonnement des dépenses fait débat.

### **Retrouver la discipline budgétaire sans pénaliser les services publics**

Le retour à la discipline budgétaire est une tâche difficile au Brésil. Le clientélisme s'est intensifié au fil du temps, tout particulièrement sous la présidence Rousseff. De toute évidence, ceux qui en bénéficient exercent une pression pour conserver leurs privilèges et font obstacle aux changements que le Congrès doit voter. Pour compliquer un peu plus les choses, il existe au Brésil des lois qui fixent des minima pour certaines dépenses publiques. De ce fait, 90 % des dépenses publiques sont des dépenses obligatoires, laissant très peu de marge à un ajustement budgétaire. Seule une modification de la loi permettrait de sortir de l'impasse, et c'est ce que propose le nouveau gouvernement.

Le système des retraites est l'un des plus épineux problèmes du budget public. Selon l'OCDE [2015], la part des dépenses publiques consacrées aux pensions de retraite au Brésil (7,4 % du PIB en 2014) est très proche de celle de la moyenne de l'OCDE (7,9 %) alors que la part de la population âgée de plus de 65 ans y est deux fois moindre que dans l'OCDE (8 % contre 16 %). Pour réduire la croissance de ces dépenses, le gouvernement n'a d'autre choix que de relever l'âge minimum de départ à la retraite et de passer d'une indexation des retraites sur le salaire minimum à une indexation sur l'inflation.

Un ajustement budgétaire n'implique pas nécessairement moins de services publics au Brésil. Tout dépend de l'efficacité de ces services. Dans le classement *Global Competitiveness Index*

du Forum économique mondial, le Brésil arrive 136<sup>e</sup> sur 140 pour la performance (efficacité du cadre légal, gaspillage des dépenses publiques, transparence...) du secteur public en 2015 et se place au 133<sup>e</sup> rang dans la catégorie « gaspillage des dépenses publiques ». À cette inefficacité s'ajoute un système fiscal complexe très coûteux pour les entreprises. Ces dernières consacrent en moyenne 2 600 heures à remplir des formulaires fiscaux contre en moyenne respectivement 361 et 177 heures pour les pays de la zone Amérique latine et Caraïbes et les pays à haut revenu de l'OCDE d'après les données de la Banque mondiale (*Doing Business Statistics*). Les politiques économiques mises en place par le gouvernement Rousseff n'ont rien arrangé, avec un dédale de réglementations et d'incitations fiscales encore plus confus. Clairement, la population brésilienne pourrait bénéficier de meilleurs services publics tant en quantité qu'en qualité sans augmentation des dépenses publiques s'ils étaient produits plus efficacement.

L'éducation, autre poste très important des dépenses publiques au Brésil, en est un bon exemple. Les difficultés du système éducatif ont toujours été l'une des faiblesses du pays. Selon Barro et Lee [2013], les adultes brésiliens avaient seulement 3,8 années de scolarité en moyenne en 1990 (contre 7,9 en Argentine ; 5,8 au Paraguay ; 5,5 au Mexique). Bien que ce chiffre ait pratiquement doublé en dix ans (7,2 en 2012), la qualité de l'éducation brésilienne reste en moyenne très faible. Dans son enquête de 2012, le programme international de l'OCDE [2016] pour le suivi des acquis des élèves (PISA) classe le Brésil avant-dernier parmi les 140 pays suivis dans les trois compétences considérées (mathématiques, compréhension en lecture et sciences). Pour la qualité de l'enseignement primaire, le Brésil occupe le 132<sup>e</sup> rang.

Le Brésil consacre pourtant un budget conséquent à l'éducation. C'est la mauvaise répartition des dépenses selon les degrés d'enseignement qui les rend inefficaces, notamment l'accent mis sur l'enseignement supérieur alors que l'enseignement primaire est très insuffisant. En outre, ceux qui atteignent l'enseignement supérieur appartiennent à des familles plutôt aisées, de sorte que ce type de politique renforce les inégalités. La réorientation de l'argent public vers l'enseignement primaire et secondaire où le système éducatif en a le plus besoin serait à la fois plus efficace et plus égalitaire.

## Des raisons d'espérer

Entre 1995 et 2007, le Brésil avait progressé grâce à des politiques qui avaient rendu l'économie plus résiliente et la société plus égalitaire. Les évolutions depuis 2011 donnent l'impression d'un retour en arrière, un arrière-goût des années 1980. Le gouvernement brésilien a considéré que la stabilité macroéconomique était acquise et a ouvert la boîte de Pandore de la politique industrielle. Les Brésiliens sont-ils condamnés à vivre des périodes alternées de « prospérité-progrès » et de « crise-régression » ?

Les politiques mises en œuvre dans le cadre de la nouvelle matrice économique ont conduit le Brésil vers une récession sans précédent. Cette mauvaise gouvernance économique est allée de pair avec une corruption généralisée, comme en témoignent les enquêtes judiciaires. La stabilité économique et les très bonnes conditions sur les marchés internationaux dont le gouvernement Rousseff a hérité lui ont laissé une grande liberté d'action utilisée à mauvais escient. En particulier, le prix élevé du pétrole a fait de Petrobras une manne de revenus utilisée aussi à des fins illicites.

Bien que la corruption ne soit pas une pratique nouvelle pour la classe politique brésilienne, elle a atteint son paroxysme ces dernières années. Pour y remédier, le juge fédéral Sergio Moro, chargé de l'enquête *Lava Jato*, mène efficacement les instructions : il veille à accélérer les procédures et met les accusés en détention provisoire sans possibilité d'être libérés sous caution. Pour la première fois dans l'histoire du Brésil, et pour reprendre les mots de Lula, les riches et les puissants sont mis en prison. Cela montre que la séparation des pouvoirs fonctionne dans la démocratie brésilienne et que tout espoir n'est pas perdu de voir un jour démantelés les réseaux de corruption à grande échelle qui distordent les mécanismes économiques et les incitations.

Le 13 mars 2016, lors de la plus grande manifestation de l'histoire brésilienne, 3,6 millions de manifestants ont exprimé leurs préoccupations et leurs souhaits de manière pacifique, faisant preuve d'une grande maturité démocratique. Ce qui s'est passé le dimanche 17 avril 2016, lors du vote à la Chambre des députés pour l'ouverture de la procédure de destitution, a été encore plus frappant. Chaque député était appelé pour exprimer oralement son vote, et devant leurs téléviseurs les familles suivaient le score qui s'affichait sur un tableau électronique, dans une ambiance digne d'une finale de Coupe du monde.

Jusqu'alors, les Brésiliens se sentaient peu concernés par la politique, peut-être en raison des deux décennies de dictature militaire où l'implication politique était au mieux inutile, au pire dangereuse. Le grand intérêt suscité par ce vote au Congrès est peut-être le signe d'un changement important.

« Les lois sont comme les saucisses, mieux vaut ne pas voir comment elles sont fabriquées », disait Otto von Bismarck. Cette devise vaut aussi pour le vote de ce dimanche 17 avril. La plupart des députés dédiaient leurs voix à leurs familles ou à Dieu, sans mentionner leurs motivations quant à la procédure de destitution. Un député d'extrême droite est allé jusqu'à faire l'éloge d'un tortionnaire bien connu de la dictature militaire. Outré, un autre député, qui devait son élection à son passage dans la version brésilienne de l'émission de télé-réalité *Big Brother*, lui cracha au visage. Une députée avait rendu gloire à son mari pour ses bonnes actions en tant que maire d'une petite ville. Le même était inculpé pour corruption le lendemain, et son arrestation faisait la une des informations de la soirée. Cette séance de vote de cinq heures fut une véritable confrontation à la réalité politique pour les citoyens brésiliens.

« Toute nation a le gouvernement qu'elle mérite », disait Joseph de Maistre. Espérons que les Brésiliens feront en sorte de mériter mieux à l'avenir.

### Repères bibliographiques

- BARRO R. J. et LEE J. W. [2013], « A new data set of educational attainment in the world, 1950-2010 », *Journal of Development Economics*, vol. 104(C), p. 184-198.
- BLANCHARD O. [2004], « Fiscal dominance and inflation targeting : lessons from Brazil », *NBER Working Paper*, n° 10389.
- BONOMO M., BRITO R. et MARTINS B. [2015], « The after crisis government-driven credit expansion in Brazil : a firm level analysis », *Journal of International Money and Finance*, vol. 55, p. 111-134.
- CALVO G. et REINHART C. [2002], « Fear of floating », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, n° 2, p. 379-408.
- FERREIRA P. C., PESSÓA S. et VELOSO F. A. [2014], « Distortions in the investment goods sector and productivity decline », *Economics Working Papers (Ensaio Economicos da EPGE)*, n° 755, FGV/EPGE Escola Brasileira de Economia e Finanças, Getúlio Vargas Foundation.
- FMI [2002], « Exchange arrangements and foreign exchange markets : developments and issues », n° SM/02/233, 22 juillet, Washington DC, [www.imf.org/external/np/mfd/er/2004/eng/1204.htm](http://www.imf.org/external/np/mfd/er/2004/eng/1204.htm).
- [2016], *World Economic Outlook*, avril.

- LAZZARINI S. G., MUSACCHIO A., BANDEIRA-DE-MELO R. et MARCON R. [2015], « What do state-owned development banks do ? Evidence from BNDES, 2002-2009 », *World Development*, vol. 66, p. 237-253.
- LISBOA M. et ABDEL LATIF Z. [2013], « Democracy and growth in Brazil », *Inspere Working Paper*, n° WPE : 311/2013.
- LOYO E. [1999], « Tight money paradox on the loose : a fiscalist hyperinflation », mimeo, JFK School of Government, Harvard University.
- OCDE [2015], *OECD Economic Surveys. Brazil 2015*, OECD Publishing, Paris, doi : 10.1787/eco\_surveys-bra-2015-en.
- [2016], *Science Performance (PISA) (indicator)*, doi : 10.1787/91952204-en.
- PINHEIRO M. et TERRA C. [2016], « Industrial policy in Brazil », *ESSEC Working Paper*.
- TERRA C. [2012], « Brésil : l'avenir est-il pour maintenant ? », in CEPIL, *L'Économie mondiale 2013*, La Découverte, « Repères », Paris, p. 55-71.
- [2016], « Brésil : la chute après l'ascension », *Panorama du CEPIL*, n° 2016-03, juillet.