



Fédéralisme, stabilisation monétaire et démocratisation au Brésil

par Lourdes Sola et Eduardo Kugelmas

durant la douzaine d'années qui ont suivi la crise de la dette et les débuts de la démocratisation, on peut dire que la gestion de l'économie brésilienne a consisté pour l'essentiel à se tirer d'affaire tant bien que mal. Ce n'est qu'en 1994 et par la vertu du plan Real, cinquième plan de stabilisation depuis la fin du régime autoritaire, que l'économie brésilienne fut détournée du « cours explosif » dans lequel elle était engagée. Bien que les raisons de ces errements et celles de ce succès tardif soient multiples et entrecroisées, nous voudrions montrer ici à quel point elles sont liées à la structure fédérale du système politique brésilien et au chemin particulier qu'a suivi la démocratisation du pays à partir de 1982. Nous placerons au cœur de notre analyse les relations entre démocratisation et stabilisation monétaire : celle-ci constitue en effet, à nos yeux, un chapitre essentiel de la réforme de l'État, laquelle est à son tour l'une des questions politiques centrales du système fédéral brésilien.

À la différence du fédéralisme des États-Unis, créateur d'une nouvelle entité, celui du Brésil avait pour vocation de maintenir la cohésion d'une unité préexistante.

Le Brésil devint une monarchie unitaire indépendante du Portugal en 1822. Ce n'est qu'à la proclamation de la République, en 1889, que le modèle fédéral fut institué et que les provinces devinrent des États fédérés. La période appelée « Ancienne République » (1889-1930) fut la plus décentralisée de l'histoire du pays. Puis la révolution de 1930 et l'avènement de Getulio Vargas amorcèrent une centralisation qui connut son point culminant durant le régime dictatorial de l'Estado Novo (1937-1945), moment fondateur de l'État national « développementiste ». Un nouveau cycle s'ouvrit en 1946, avec tout d'abord le retour de la démocratie et une Constitution assez décentralisatrice, suivis en 1964 d'un régime militaire dont l'autoritarisme centralisateur atteignit son sommet dans les années soixante-dix : si la période Medici fut le moment le plus répressif, Geisel associa une très prudente ouverture à un deuxième plan national de développement extrêmement ambitieux. L'idée, fort tenace au Brésil, qu'autoritarisme et centralisation budgétaire vont nécessairement de pair est le fruit de cette succession très particulière de phases.

La transition démocratique fut longue, turbulente et caractérisée par une crise économique permanente. Les premières élections libres ayant eu lieu au niveau des États fédérés en 1982 – bien avant la fin du régime – et ayant amené la victoire de l'opposition dans les trois plus peuplés (Rio de Janeiro, São Paulo et Minas Gerais), les gouverneurs acquirent rapidement un poids et une influence extraordinaires. Ce n'est qu'en 1985, avec l'élection au suffrage indirect de Tancredo Neves à la présidence, que naquit la « Nouvelle République ». Il n'est donc pas surprenant que la Constitution de 1988 ait contenu des dispositions fortement décentralisatrices : durant cette très longue transition, décentralisation et démocratisation étaient devenus deux mots d'ordre pratiquement redondants. Pourtant, une tension allait apparaître entre l'identification de ces deux termes et la nécessité pour le gouvernement fédéral de s'attaquer à la menace d'hyperinflation.

Sur le plan budgétaire, la Constitution de 1988 instaurait une nouvelle répartition des ressources fiscales très favorable aux États et aux municipes. Les États les plus riches du Sud et du Sud-Est bénéficiaient de l'accroissement de leurs ressources propres sous forme d'une sorte de TVA, tandis que les moins développés et les municipes se virent favorisés par un dispositif généreux de redistribution des recettes fédérales tirées de l'impôt sur le revenu et de taxes spécifiques sur certains produits. En même temps, la dette des États, en croissance explosive, se voyait pour ainsi dire fédéralisée. Le gouvernement fédéral allait essayer à plusieurs reprises de contenir ce processus, mais l'usage très particulier que les gouverneurs faisaient des banques d'État allait rendre la restauration d'une autorité monétaire centrale absolument indispensable à la réussite de la stabilisation¹.

Transition démocratique et restructuration économique

Deux types de transition démocratique ont prévalu dans le contexte de crise économique des années quatre-vingt. Certains pays ont sombré dans l'hyperinflation, par suite à la fois des ajustements imposés par le choc externe de 1982 et des choix politiques antérieurs. Là, la stabilisation devenait une priorité inséparable de la restructuration économique, et en particulier de la réforme de l'État. Car l'hyperinflation, destructrice de tout régime monétaire, annonce aussi la fin de tout ordre et de toute autorité politiques. Elle résulte en effet de la combinaison d'une crise budgétaire et d'une crise de légitimité de l'État qui affecte à la fois ses capacités d'autoreproduction et de régulation sociale, c'est-à-dire la relation structurelle qui le lie à l'économie et à la société. La plupart des pays latino-américains entrent dans cette catégorie, même s'il y a d'importantes nuances entre, par exemple, l'Argentine, la Bolivie et le Brésil : si, dans les deux premiers pays, les pressions inflationnistes aboutirent à une véritable hyperinflation, au Brésil elles furent tant bien que mal contenues par le système d'indexation généralisée qui perdura jusqu'en 1994². En revanche, il fut donné à l'Espagne et au Portugal de pouvoir réconcilier restructuration économique et démocratisation dans le contexte d'une inflation relativement gérable. Les difficultés budgétaires y furent moins graves du fait, notamment, d'une moindre exposition à la crise de la dette, et ils bénéficièrent du soutien de l'Union européenne, qui leur fournit ce qu'il fallait d'incitations à un changement en douceur des formes antérieures de financement public.

Notre analyse portera essentiellement sur le Brésil, mais nous prendrons aussi en compte les expériences argentine et bolivienne à des fins de comparaison. Ces pays ont restructuré leur économie et conduit leur démocratisation, mais on ne saurait dire que l'objectif de rétablissement de l'ordre monétaire y soit à ce jour

1. La Banque centrale brésilienne a été créée en 1964 par le régime militaire. Elle était statutairement dotée d'une large autonomie puisque, si son président et ses directeurs étaient nommés par l'exécutif et soumis à l'approbation du Congrès, ils avaient un mandat clairement distinct de ceux du personnel politique. Cette création (tardive pour la région) était supposée corriger les dysfonctionnements de la période antérieure (démocratie populiste, 1945-1964), lesquels étaient dus en partie à la division de l'autorité monétaire entre deux institutions, au surplus fortement dépendantes du ministère des Finances : Banco do Brasil, banque de l'État fédéral et en même temps établissement commercial ; et Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), théoriquement subordonnée à la précédente mais assez autonome en matière de taux de change. Ces deux institutions se comportaient en fait en rivales. En particulier, lorsqu'il s'agissait de stabilisation monétaire, la première avait tendance à céder à la pression expansionniste des intérêts organisés tandis que la seconde avait une attitude plus technocratique. Les militaires et leurs économistes du ministère des Finances ne tardèrent pas à mettre à mal l'autonomie dont ils avaient théoriquement doté la nouvelle institution, dans le contexte d'un nouveau cycle expansionniste. Par ailleurs, dans le cadre de la stratégie économique de Geisel – qui souhaitait une industrialisation décentralisée –, des banques publiques régionales et d'État furent créées ou dotées de nouveaux pouvoirs afin d'attirer l'épargne intérieure. Les changements institutionnels du système monétaire brésilien, on le voit, sont assez étroitement liés aux cycles politiques.

2. Voir Lourdes Sola et Eduardo Kugelmas, « Statecraft, economic liberalization and democracy. The case of Brazil in comparative perspective », texte présenté au Congrès de l'Association des études latino-américaines (LASA), Guadalajara, 17 avril 1997.

pleinement atteint. La réussite d'une stabilisation économique capable de s'entretenir elle-même est une affaire de longue haleine qui dépend à la fois de réformes économiques et institutionnelles et de conditions extérieures favorables.

On peut prendre pour point de départ la critique qu'adresse Laurence Whitehead³ à l'axiome selon lequel toutes les nouvelles démocraties convergent nécessairement vers un modèle universel de banque centrale, axiome qui est au cœur des prescriptions néolibérales. Il faut en effet distinguer deux volets. L'un est la tendance générale à rendre les banques centrales autonomes à l'égard des pressions contradictoires d'une vie politique désormais concurrentielle, afin d'empêcher leur instrumentalisation à des fins politiciennes. C'est là désormais une condition partout admise de la stabilité économique, et un chapitre crucial de la réforme de l'État ; c'est à cette aune qu'il convient de mesurer la pratique « désordonnée » de la plupart des banques centrales latino-américaines. Tout autre est la question du modèle normatif – que rien n'oblige à accepter purement et simplement – prescrit aux nouvelles démocraties par la pensée unique. Celle-ci balaye en effet d'un revers de main trois points essentiels : l'histoire complexe des banques centrales dans les « vieilles » démocraties et la diversité des chemins qu'elles ont suivis ; la question de savoir quelle évolution des intérêts sociaux se cache derrière la tendance dominante à leur octroyer l'indépendance ; enfin la diversité *présente* des configurations institutionnelles économiquement efficaces, celle-ci trouvant son explication dans la recherche pratique, par les pouvoirs publics, du meilleur équilibre entre la stabilité et d'autres objectifs qui peuvent lui être antagoniques.

Au Brésil comme en Argentine, ce sont à la fois le rythme et les principes structurants des réformes qui sont importants. Selon nous, l'autorité monétaire y est certes encore pleinement à établir, mais il en est de même de la démocratie, et il s'agit là de deux buts légitimes (non exclusifs d'autres encore) qui peuvent entrer en concurrence. Le cas brésilien montre à souhait la carence des approches purement économiques de la stabilisation. Celles-ci négligent en effet les problèmes spécifiques que pose l'établissement d'un nouvel ordre monétaire à un État démocratique, notamment ceux de la légitimation de l'autorité monétaire et des innovations institutionnelles nécessaires pour rendre cette dernière plus responsable devant les élus et la société.

La dynamique politique de la stabilisation économique concentre le pouvoir, du moins dans son étape initiale. Un trait remarquable de nos jeunes démocraties est que le pouvoir y a été re-concentré au sein de l'institution responsable de l'autorité monétaire, processus qui a impliqué de nombreux actes de délégation. Experts et administrations y ont hérité de fonctions traditionnellement dévolues soit aux élus de l'exécutif ou du législatif, soit au pouvoir judiciaire en tant qu'interprète autorisé de la loi. Dans le cas des fédérations, le niveau de l'État fédéral a reconquis des compétences jusque-là confiées aux exécutifs des États fédérés, ce qui impliquait évi-

demment qu'un grand nombre d'acteurs jouissaient de fait d'un pouvoir de veto⁴.

Mais toutes les difficultés politiques dont se hérisse la maîtrise de l'hyperinflation peuvent être surmontées dès lors qu'une incitation décisive se fait jour : le changement des préférences de la population. C'est là un dénominateur commun à la Bolivie de 1986, à l'Argentine de 1991-1992 et au Brésil de 1993-1994, qui transcende la diversité des systèmes politiques de ces pays et les différences techniques entre leurs programmes de stabilisation. Dans les trois cas en effet, la construction d'une stratégie économique consensuelle a exigé la satisfaction de trois conditions. Premièrement, un changement de l'ordre des préférences de la société, la stabilisation devenant la toute première priorité. On voit là émerger un nouveau critère de légitimité qui doit beaucoup à l'expérience de l'hyperinflation et au constat qu'elle a résisté à divers plans de stabilisation mis en œuvre par les nouveaux régimes démocratiques : la démocratie devient une valeur en elle-même et n'est plus strictement associée à l'idée de bien-être économique immédiat. La deuxième condition est liée à la qualité du leadership. Pour gouverner, il faut être capable non seulement de mettre sur pied une coalition politique apte à refléter la coalition anti-inflation qui commence à se manifester dans l'opinion, mais aussi de proposer un programme de stabilisation techniquement adéquat. D'où une troisième condition : le pouvoir exécutif, pour combler le fossé que la destruction de l'ordre monétaire par l'hyperinflation a creusé entre lui et les techniciens, doit laisser beaucoup d'autonomie à l'équipe économique, et donc à l'autorité monétaire, sans pour autant oublier de s'assurer le soutien du Parlement et des gouvernements locaux. C'est là une condition à laquelle ont satisfait le Brésil de Cardoso, l'Argentine de Menem et la Bolivie de Victor Paz Estensoro⁵. Le Brésil est néanmoins un cas paradoxal en ceci que, lors de la crise mexicaine de 1994-1995, la Banque centrale, qui ne jouissait pas d'une autonomie institutionnellement reconnue, reçut *du pouvoir politique* le droit de procéder « comme si » elle était autonome : c'est dire la précarité de cette indépendance⁶...

On dit souvent que la décentralisation économique et politique est essentielle à la conduite démocratique des affaires publiques, du fait de ses effets bénéfiques sur la responsabilité et la transparence, ainsi que sur l'efficacité du secteur public. La littérature à ce jour sur la décentralisation, toutefois, n'intègre pas explicitement

3. Laurence Whitehead, « Models of central banking : How much convergence in neodemocracies », Oxford, Nuffield College, 1997 (manuscrit inédit).

4. Voir Lourdes Sola, « Reforma do estado, ordem legal e democratização », dans *Projeto de Reforma do Estado e Políticas Públicas*, n° 38, Comissão Econômica para a América latina, Santiago du Chili, 1996.

5. Pour la Bolivie, voir James M. Malloy et Catherine Conaghan, *Unsettling Statecraft, Democracy and Liberalism in the Central Andes*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 1996. Pour le Brésil, voir Sola et Kugelmas, *op. cit.* Pour l'Argentine, Jose Maria Fanelli et Roberto Frenkel, « The Argentine experience with stabilization and structural reform », dans Lance Taylor (ed.), *After Neoliberalism*, Michigan University Press, 1998.

6. Cette situation « provisoire » perdure jusqu'à ce jour.

dans ses analyses la question de l'autorité monétaire. Elle porte surtout soit sur les relations budgétaires entre différents niveaux de gouvernement, soit sur les politiques publiques dans des secteurs comme l'éducation, la santé ou les infrastructures. Les spécificités de la gestion monétaire, les conditions de son efficacité, et les problèmes particuliers qu'elle pose pour le contrôle démocratique n'y sont guère abordés. En outre, ces travaux ne font pas de distinction analytique satisfaisante entre la logique politique de la décentralisation et celle du fédéralisme en situation de démocratie. Ce n'est pourtant qu'ainsi que l'on peut pleinement comprendre comment les États et les municipes ont poussé les feux de l'hyperinflation dans le processus même d'une démocratisation qui impliquait la revendication d'une plus grande autonomie locale.

Dans le cas du Brésil, et un peu moins dans celui de l'Argentine, le fait que les banques d'État étaient en mesure de créer une quasi-monnaie, soit en prenant en portefeuille des bons émis par les États, soit en leur faisant directement des prêts, a été un élément clé de l'hyperinflation. Ces banques sont en effet devenues l'un des instruments favoris des gouverneurs pour éviter de remplir les obligations élémentaires de transparence et de responsabilité exigées par les autorités monétaires et fiscales fédérales. En d'autres termes, la rupture de l'ordre monétaire dans le Brésil démocratique à partir du début des années quatre-vingt a été étroitement liée au fonctionnement de forces centrifuges qui ont créé des centres rivaux de pouvoir monétaire aux différents niveaux de gouvernement. Ce n'est là qu'un aspect parmi d'autres de la perte dramatique d'autorité de l'État qui est inséparable de l'hyperinflation, mais il est au cœur de l'impossibilité pour celui-ci d'établir un régime monétaire stable. De fait, les désordres monétaires du Brésil et, dans une moindre mesure, de l'Argentine peuvent être qualifiés de « tragédie du bien commun » monétaire : les gouvernements des unités fédérées, ne songeant qu'à leur intérêt particulier, ont fait financer leurs déficits budgétaires par leurs banques d'État en leur faisant assumer le rôle usurpé de créateurs de monnaie ; en conséquence de quoi le bien commun que constitue la stabilité des prix – et qui relève, lui, de la responsabilité fédérale – s'est trouvé mis à mal.

Le marchandage complexe qu'exige une véritable stabilisation économique dans une démocratie fédérale de fraîche date impose à l'exécutif central des contraintes particulières, car il lui faut ménager en permanence l'équilibre entre deux tâches politiques : d'un côté, surveiller et maîtriser les forces centrifuges qui refusent l'autorité d'un pouvoir monétaire centralisé ; de l'autre, construire un accord autour d'une stratégie économique et politique pour remodeler l'ordre politique en harmonie avec les principes fédéralistes.

L'étude de la décentralisation, du moins dans le cas brésilien, doit donc intégrer la question de l'autorité monétaire. La viabilité du nouveau pacte fédéral, qui doit concilier la décentralisation avec les objectifs de la conduite démocratique des affaires

(responsabilité, transparence, prévisibilité des règles, efficacité du service public), a notamment pour condition essentielle l'existence d'une autorité monétaire cohérente.

L'autorité monétaire comme question politique

En Amérique latine, peu d'analystes étudient l'autorité monétaire en termes politiques. L'orthodoxie des années quatre-vingt-dix voit dans l'indépendance des banques centrales vis-à-vis du politique une condition nécessaire à la stabilité des prix : selon elle, si l'autorité monétaire relève directement des élus, les considérations électorales vont inévitablement conduire ces derniers à mener une politique d'expansion monétaire pour stimuler la croissance, quand bien même une telle stratégie n'a guère de chances d'accroître l'emploi et produit bien plutôt de la stagflation. Dans l'intérêt à long terme de l'économie, il faut donc que l'autorité monétaire soit déléguée à une banque centrale libérée de ces considérations à courte vue. Croissance économique et maîtrise de l'inflation sont ainsi censées reposer sur une condition institutionnelle. Au Brésil, cette thèse a été défendue par Roberto Campos, chef de file des économistes libéraux⁷. À l'appui, on cite souvent une étude d'Alberto Alesina⁸ établissant une corrélation positive entre l'existence d'une banque centrale indépendante et la stabilité des prix.

Mais (outre que les études de ce type ne sont vraiment solides que pour les pays de l'OCDE, et que l'on ne saurait préjuger de leurs résultats dans des pays en développement) mettre en évidence une corrélation n'est pas établir un lien de cause à effet. Au Brésil, les conditions de la création d'une banque centrale indépendante ne se sont trouvées récemment réunies que *parce que* l'inflation avait été stoppée, et pas l'inverse. Ce qui jette un doute sur la panacée que serait une simple normalisation institutionnelle.

Sylvia Maxfield⁹ a étudié la tendance récente des pays en développement à établir des banques centrales indépendantes. Selon elle, les politiques procèdent à cette déléation de pouvoir en guise de signal adressé aux investisseurs et bailleurs de fonds internationaux : pour attirer l'investissement lorsque le financement international se fait rare, les gouvernements doivent s'engager de manière crédible dans une politique de stabilité des prix. Ils choisissent donc de se lier les mains, tel Ulysse dans l'épisode des sirènes (pour reprendre la métaphore utilisée par Jon Elster). Cette thèse s'applique particulièrement bien dans le contexte d'internationalisation croissante des marchés financiers qu'ont connue les années quatre-vingt-dix.

7. Roberto Campos, *A Lanterna na Popa*, Rio de Janeiro, José Olympio, 1995.

8. Alberto Alesina, « Macroeconomics and politics », dans *NBER Macroeconomics Annual*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1988.

9. Sylvia Maxfield, *Gatekeepers of Growth : The International Political Economy of Central Banking in Developing Countries*, Princeton, Princeton University Press, 1997.

Pourtant, il existe aussi des facteurs internes dont cette approche ne tient pas compte. Dans son étude du cas brésilien, Sylvia Maxfield elle-même reconnaît qu'à certains moments, « les pressions politiques intérieures, en particulier celles que suscite la persistance de l'incertitude, l'emportent sur la volonté d'attirer les crédits internationaux »¹⁰. L'autorité monétaire était, jusqu'en 1964, à la fois dépendante de l'exécutif fédéral et partagée entre la Sumoc (Superintendência de moeda e credito) et Banco do Brasil ; une fois créée, la Banque centrale n'a bénéficié de l'autonomie (à l'exception de la période du premier gouvernement militaire de Castello Branco, entre 1964 et 1967) que sur le papier. Au surplus, l'autorité monétaire était partagée entre niveaux de gouvernement, du fait de l'existence des banques d'État¹¹. Or cette dispersion a persisté pendant les longues périodes de crédit international rare et de stagnation économique des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix : le cas du Brésil invite donc à développer une hypothèse « internaliste ».

Des hypothèses de ce type ont d'abord été développées dans les pays de l'OCDE et renvoient à deux catégories d'explications : par l'institutionnel ou par les préférences sociales. La première présuppose généralement que déléguer l'autorité à une banque centrale est coûteux. Les pays ayant des institutions corporatistes puissantes, capables de peser sur les négociations salariales, ont donc plus de chances d'avoir une banque centrale indépendante¹² et, une fois établie, celle-ci persistera plutôt dans une société ayant une forte concurrence politique et des points de veto répartis sur un grand nombre d'acteurs¹³. Les explications en termes de préférence sociale, elles, traitent les institutions comme des variables secondaires et s'attachent plutôt à analyser les préférences des groupes qui ont le plus d'influence dans les choix de politique économique¹⁴.

Notre approche relève simultanément de ces deux types d'interprétation, tout en s'en écartant sous plusieurs aspects. Du côté institutionnel, nous admettons que les changements de politique publique sont difficiles dans des sociétés où de nombreux acteurs disposent de pouvoirs de veto. Pourtant, l'exemple brésilien montre que ces acteurs décisifs peuvent soudain devenir vulnérables, ce qui bouleverse le rapport de forces. À s'en tenir strictement à l'approche institutionnelle, on se priverait des outils aptes à déceler le moment où un tel basculement se produit. Et l'on ne s'expliquerait pas comment le Brésil a enfin réussi, ces dernières années, à concentrer tout le pouvoir monétaire au sein de sa banque centrale.

Il faut donc prendre en compte *aussi* les acteurs et leurs préférences. Mais, là encore, nous nous éloignons des explications plus classiques : pour nous, il ne va pas de soi que les acteurs décisifs soient les mêmes dans tous les pays ni, comme on vient de le dire, qu'ils détiennent des positions inexpugnables. Comme le montre Laurence Whitehead, il n'y a pas *un seul* modèle d'indépendance de la banque centrale, aussi faut-il cesser de se demander comment parvenir à cette fameuse indépendance et tenter plutôt de répondre à la question : « vis-à-vis de qui ? ». Au Brésil,

les acteurs en concurrence pour le contrôle de l'autorité monétaire sont l'exécutif fédéral, les gouvernements des États et le secteur financier privé, ce qui n'est pas nécessairement le cas ailleurs. En outre, comme nous allons le voir, la situation va se débloquer précisément *parce que* la fin de l'inflation a réduit le pouvoir de marchandage des acteurs les plus centrifuges.

En 1994-1995, sous l'égide du plan Real lancé par Fernando Henrique Cardoso, à l'époque ministre des Finances, la pression hyperinflationniste s'est spectaculairement relâchée. Ce plan faisait suite à une série de programmes hétérodoxes qui avaient échoué (1986, 1987, 1989 et 1990) et d'un autre, plus orthodoxe (1992), qui n'avait rencontré qu'un succès très modeste. Comme on l'a vu, la réussite du plan Real est allée de pair avec une transformation radicale des attentes – observable dans toute la région –, la stabilité des prix devenant le bien public le plus désirable. Ce changement dans les préférences sociales et les critères de légitimation politique est absolument sans précédent dans l'histoire de l'Amérique latine. Le passage au second plan des attentes de bien-être immédiat a porté un coup terrible au populisme économique : celui-ci cessait tout simplement de faire recette en termes électoraux.

La difficulté du Brésil à instaurer une seule et unique autorité monétaire le distingue néanmoins des autres pays latino-américains, dont la plupart avaient créé leur banque centrale en réaction à la crise économique des années trente. Le Brésil, lui, n'a institué la sienne qu'en 1964, lors de l'effondrement de la démocratie populiste, mais on a vu que son autonomie a toujours été des plus limitées. L'avortement de toutes les tentatives de stabilisation de 1945 à 1964 peut s'interpréter comme l'effet de la contrainte politique que faisait peser l'interminable querelle entre deux centres rivaux d'autorité monétaire – Banco do Brasil et Sumoc –, chacun soumis à des pressions politiques et économiques différentes. Après 1967, la Banque centrale a perdu toute autorité propre, soumise qu'elle fut à l'objectif d'une croissance forte et continue, que l'armée jugeait nécessaire pour cimenter une coalition apte à soutenir sa stratégie de libéralisation politique progressive et contrôlée. L'appel à la liquidité internationale a certes joué un rôle important entre 1974 et 1978, comme le soutient Sylvia Maxfield. Mais la décision prise par le général Geisel, en 1974, de maintenir un rythme de croissance rapide et d'élargir la substitution d'importations en dépit du premier choc pétrolier (qui exigeait des ajustements) était un choix de *politique*

10. Sylvia Maxfield, *op. cit.*, p. 147.

11. Voir note 1.

12. Peter A. Hall, « Central bank independence and coordinated wage bargaining : Their interaction in Germany and Europe », *German Politics and Society*, 31, printemps 1994, pp. 1-23.

13. George Tsebelis, « Decision making in political systems : Veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartism », *British Journal of Political Science*, 25, 1995.

14. Peter Gourevitch, « Democracy and economic policy : Elective affinities and circumstantial conjectures », *World Development*, 21(8), 1993.

intérieure. C'est cette volonté de performance économique à tout prix qui a modelé l'histoire de l'autorité monétaire de l'après-guerre, plus que la nature du régime¹⁵.

Fédéralisme et centralisation

Le Brésil a été l'un des plus lents à se réformer pour une deuxième raison, liée cette fois au type de dualité de l'autorité monétaire qui s'est fait jour dans le déroulement de la démocratisation. On a déjà relaté comment les gouverneurs des États ont agi comme des forces centrifuges tirant dans le sens de la décentralisation budgétaire, et comment ils ont utilisé leurs banques d'État pour émettre de la monnaie, en une sorte de rébellion contre l'autorité constitutionnelle de la Banque centrale. Cette capacité des gouverneurs à faire un tel usage de leurs banques d'État, qui a miné tous les plans de stabilisation entrepris par le nouveau régime, est liée au processus même de restauration de la démocratie. La comparaison avec l'Espagne est éclairante à cet égard.

Les élections libres aux postes de gouverneurs des États furent rétablies dès 1982 : plusieurs des États les plus importants tombèrent alors aux mains du PMDB, parti d'opposition favorable à la démocratisation. L'aspiration démocratique s'exprimant d'abord au niveau des États, puisqu'aucune libéralisation n'avait encore eu lieu au niveau fédéral, on comprend qu'elle se soit traduite en forces centrifuges. D'où une dévolution de fait qui explique les difficultés auxquelles s'est trouvé par la suite confronté l'exécutif fédéral lorsqu'il a voulu exercer une autorité coordonnée et mettre en œuvre une stratégie concertée bénéficiant du soutien des gouverneurs. De ce point de vue, le Brésil et l'Espagne représentent deux cas extrêmes : une grande partie du succès de la stratégie de décentralisation espagnole doit beaucoup à la séquence inverse, à savoir que les élections générales et les conditions de légitimité du niveau central furent établies avant que l'on procédât à la dévolution de pouvoirs aux régions.

Cette séquence a conduit à un deuxième type de contrainte sur la politique économique et la stabilisation : la Constitution promulguée en 1988, qui pousse très loin le processus de décentralisation budgétaire entamé en 1974, transfère un pourcentage fixe de taxes fédérales aux États et municipes sans pour autant faire peser sur ces entités, à due concurrence, de nouvelles responsabilités de dépense. L'inscription dans la loi fondamentale de ce nouveau partage des ressources va ligoter le pouvoir central dans sa gestion économique et dans sa politique sociale.

Au plan monétaire qui nous intéresse plus particulièrement ici, démocratisation et décentralisation ont créé une division de fait de l'autorité monétaire entre les gouvernements des États et le gouvernement fédéral¹⁶. On a vu que cela dérive d'un jeu politique dans lequel les gouverneurs ont transformé de fait leurs banques d'État en émetteurs de monnaie. Il nous reste à montrer comment la centralisation de

l'autorité monétaire a été rendue possible par le renforcement de la position de l'exécutif fédéral vis-à-vis des gouverneurs à partir de la mise en œuvre du plan Real.

Les raisons de ce renversement du rapport de forces sont politiques aussi bien qu'économiques. Politiques, parce que le gouvernement fédéral était particulièrement motivé pour mener la stabilisation à bonne fin et que le calendrier électoral lui a fourni des moyens de pression très puissants sur le législatif et sur les gouverneurs. Économiques, car la fin de l'inflation mettait les gouvernements des États à la merci du pouvoir fédéral.

L'exécutif fédéral étant habituellement l'instance que les électeurs tiennent pour responsable de la stabilité macro-économique, tout exécutif fédéral a intérêt à son succès ; mais c'était encore plus vrai pour le gouvernement Cardoso, car ce dernier avait dû pour l'essentiel sa victoire présidentielle au fait qu'il avait été, en tant que ministre des Finances du gouvernement précédent, le père du plan Real. À la différence des présidents antérieurs, qui avaient attendu d'être élus pour mettre en place un plan de stabilisation et avaient pu, après son échec, bénéficier d'une deuxième chance, Cardoso, lui, devait absolument réussir le sien parce qu'il avait remporté l'élection présidentielle sur un programme bien précis, auquel son nom demeurait accolé.

En outre, l'exécutif a bénéficié de la simultanéité des scrutins pour la présidence, les deux Chambres et les postes de gouverneur en novembre 1994. Le passage du Brésil à la démocratie s'est caractérisé non seulement par la réintroduction de l'élection au suffrage direct des gouverneurs avant celle du Président, mais aussi par des élections concomitantes des gouverneurs et des législateurs en 1982, 1986 et 1990. L'élection présidentielle directe n'a été réinstaurée qu'en 1989, année sans autre élection. Les candidats au Parlement des années quatre-vingt et de l'automne 1990 se sont donc fait élire plutôt dans le sillage des gouverneurs que dans celui du Président. Apeurés par le très bon résultat du candidat du Parti des travailleurs (PT) à la présidentielle de 1989 et craignant sa victoire à terme, les parlementaires élus en 1990 ont voté un amendement constitutionnel réduisant le mandat présidentiel à quatre ans, ce qui allait faire coïncider les trois élections en 1994. Pour la première fois, les candidats aux sièges du Parlement et aux postes de gouverneur avaient la possibilité de se faire élire dans le sillage d'un candidat à la présidence. La candidature présidentielle de Cardoso paraît de fait avoir influencé les résultats des autres élections. En particulier le nombre des gouverneurs de son parti (le PSDB) est passé de 1 à 6 (sur 27), dont les trois États les plus importants, São Paulo, Rio de Janeiro et Minas Gerais.

15. Voir Lourdes Sola, *Idéias Econômicas, Decisões Políticas*, São Paulo, Edusp, 1998.

16. La thèse ici présentée suit de près Lourdes Sola, Christopher Garman et Moisés Marques, « Central banking. Democratic governance and political authority : The case of Brasil in a comparative perspective », *Revista de Economia Política* 18 (2), n° 70, avril-juin 1998.

Toutefois, la forte motivation de l'exécutif fédéral à soutenir le plan de stabilisation et les résultats des élections ne lui auraient pas permis à eux seuls de faire de la Banque centrale la seule détentrice de l'autorité monétaire. Le facteur essentiel a été que l'arrêt de l'inflation rendit insoutenables les déficits budgétaires que les États accumulaient depuis déjà longtemps. Le plan Real prenait leurs finances dans un étau à la fois monétaire et budgétaire.

Toute haute inflation a ses gagnants et ses perdants. Le secteur financier était certainement des premiers. Chaque année entre 1990 et 1993, l'inflation engendra dans le secteur bancaire public et privé un revenu équivalant à 4 % du PIB. Dès les années quatre-vingt, la plupart des banques d'État ne devaient qu'à ce revenu flottant d'échapper à la faillite. Sans cette ressource, elles auraient eu les plus grandes difficultés à se procurer les sommes liquides dont elles avaient besoin. Aussi l'arrêt de l'inflation fut-il pour beaucoup d'entre elles synonyme d'insolvabilité. Il leur fallait appeler la Banque centrale à la rescousse.

Or ces banques étaient de fait les gestionnaires de la dette publique des États fédérés, qu'elles subventionnaient par ce biais. D'où une situation particulièrement difficile pour ces derniers, qu'allaient encore aggraver deux mécanismes plus proprement budgétaires. D'abord, la stabilisation monétaire leur interdisait désormais d'utiliser l'inflation pour rogner sur leurs dépenses réelles, notamment celles affectées aux salaires des fonctionnaires ; ensuite, la hausse des taux d'intérêt alourdissait le service de leur dette. En outre, dès 1990, *via* le Conseil monétaire national, le gouvernement fédéral avait limité plus strictement la possibilité pour les banques d'État de prêter au secteur public et, en 1992, il renforçait la responsabilité juridique personnelle des administrateurs des entreprises d'État. Enfin, le Sénat, qui a autorité pour fixer les limites de la dette des États et des municipales, restreignait la possibilité pour les gouvernements locaux de contracter de nouvelles dettes. Ainsi, les États se voyaient de plus en plus contraints d'emprunter sous la condition de disposer de la caution de l'État fédéral : un atout de poids entre les mains du Président, dont ce dernier n'allait pas se priver de tirer avantage.

Le nouveau gouvernement fédéral estimait en effet indispensable à la réussite du plan Real de discipliner les institutions financières au niveau des États. Les déclarations de membres de l'équipe économique de Cardoso peu après sa victoire électorale en 1994 sont sans ambiguïté à cet égard. D'ailleurs, le gouvernement ne perdit pas de temps. Le 31 décembre 1994, dernier jour du mandat des gouverneurs sortants, la Banque centrale intervint dans les affaires de deux des plus grandes banques d'État, celle de São Paulo (Banespa) et celle de Rio de Janeiro (Banerj). Non content d'avoir injecté du « national » dans des élections législatives aux enjeux apparemment surtout locaux et régionaux, Cardoso tirait profit de la concomitance du changement aux différents niveaux de gouvernement. En intervenant le dernier jour du mandat des gouverneurs sortants, il privait ceux-ci de toute chance de mobiliser leurs alliés

politiques contre cette action. Et les gouverneurs fraîchement élus n'avaient pas autant de raison de le faire, puisqu'ils n'étaient pas directement responsables de ce qui justifiait l'intervention, et que surtout ils pouvaient ainsi espérer récupérer des banques assainies vers le milieu de leur mandat. Certes, les représentants des deux États concernés s'opposèrent au Parlement à l'objectif déclaré de la Banque centrale de privatiser les deux banques, mais ils auraient sans doute été plus virulents si l'affaire avait eu lieu en plein milieu d'un mandat de gouverneur.

Ces deux interventions constituent en elles-mêmes un progrès important de la capacité de la Banque centrale à discipliner le système financier. L'équipe économique présidentielle était bien consciente que le plan Real ne pouvait survivre qu'à condition de résoudre la question des banques d'État ; l'opération sur Banespa et Banerj était un grand pas en ce sens.

Une fois cette intervention accomplie, le gouvernement utilisa tous les outils à sa disposition pour accréditer la menace de privatisation, notamment en ouvrant progressivement le marché financier à la concurrence étrangère, ce qui se manifesta d'abord par l'achat de Bamerindus, une importante banque privée, par le groupe financier britannique HSBC. Avec de nouveaux concurrents étrangers cherchant à s'établir sur le marché brésilien, la menace de privatisation devenait bien plus crédible, puisqu'il y avait des acheteurs potentiels¹⁷. En outre, la discipline imposée par la Banque centrale ne s'est pas limitée au secteur public : le sauvetage des banques privées s'est fait aux mêmes conditions. Tous les analystes s'accordent à dire que la capacité de régulation de la Banque centrale s'est ainsi élargie.

À la surprise de bien des observateurs, la victoire, en 1998, des partis d'opposition dans les États de Minas Gerais, Rio de Janeiro et Rio Grande do Sul n'interrompit pas ce processus de centralisation. Après une brève crise politique en janvier 1999, déclenchée par l'annonce d'un moratoire par le nouveau gouverneur du Minas Gerais – l'ancien président Itamar Franco, devenu un ennemi acharné de son ancien ministre des Finances Cardoso –, l'on vit bien que les gouverneurs élus se plieraient aux nouvelles règles tout en demandant l'assouplissement. Cette crise fut l'une des causes immédiates de la dévaluation du real, et les semaines de confusion qui suivirent, et qui virent s'éroder la popularité de Cardoso, purent donner l'impression d'un possible coup de frein au processus de stabilisation. Pourtant, à partir de février, la nouvelle équipe dirigeante de la Banque centrale regagna la confiance du marché et en quelques mois il devint clair que le passage à un régime de change flottant n'allait remettre en cause ni son autorité toute fraîche ni le processus de stabilisation. Il est vrai que le coût économique et politique de cet épisode fut très élevé. Mais déjà la perspective se profile d'un retour de la croissance et d'une baisse du chômage, sans augmentation de l'inflation.

17. À l'heure où l'on écrit ces lignes, le groupe espagnol Santander vient de remporter l'enchère de privatisation de Banespa.

Bien sûr, nul ne sait si une détérioration de la situation internationale ne remettra pas tout cela en cause. Restera un changement culturel majeur dans la vie publique brésilienne. Non seulement la stabilité monétaire est fermement établie comme bien public mais la discipline budgétaire est devenue un objectif prôné jusque par certaines personnalités du PT, le principal parti d'opposition. Les élections municipales de 2000 et le débat politique auquel elles ont donné lieu l'ont clairement montré. Un autre signe important en est l'acceptation très générale de la nouvelle loi sur la responsabilité budgétaire votée par le Congrès en 2000¹⁸.

Le processus de légitimation par lequel la stabilité économique devient un bien public de première catégorie est particulièrement compliqué dans les nouvelles démocraties d'Amérique latine. L'hyperinflation est inséparable de l'absence de tout régime monétaire et budgétaire : elle dépossède l'État du pouvoir d'imposer la règle de droit. Le Brésil doit de s'être trouvé dans cette situation en grande partie à sa structure fédérale, notamment à l'influence que les gouverneurs ont exercée au Congrès du fait de la chronologie de la démocratisation. Le cas des gouverneurs brésiliens illustre comment le rejet de l'autorité budgétaire et monétaire centrale tend à prendre la forme d'une rébellion *menée au nom de la démocratie*, qui se manifeste par le non-respect des obligations en matière de budget et de droits sociaux. Le fédéralisme économique et politique, sous la forme qui s'est imposée au cours de la lente démocratisation, a porté directement atteinte à l'ordre monétaire parce qu'il produisait une multiplicité de centres rivaux de pouvoir disposés à créer de la monnaie, bien que ce soit en principe une prérogative exclusive de l'autorité monétaire centrale. C'est ainsi que le Brésil, du fait des spécificités de son système fédéral, a connu, en ces temps de décentralisation, un puissant mouvement de recentralisation.

Traduit de l'anglais par Rachel Bouyssou

Lourdes Sola est professeur de science politique à l'Université de São Paulo. Elle a récemment publié *Idéias econômicas, decisões políticas. Desenvolvimento, estabilidade, populismo*, São Paulo, Edusp, 1998. E-mail : loursola@usp.br

Eduardo Kugelmas est professeur de science politique à l'Université de São Paulo, auteur de divers travaux sur le fédéralisme. E-mail : kugelmas@uol.com.br

18. Celle-ci interdit notamment à l'État fédéral (sauf très rares exceptions) de prêter aux États et renforce la responsabilité (judiciaire et financière) des gouverneurs pour leurs dettes ; de fortes pénalités, en particulier, sont attachées aux dettes qu'ils pourraient laisser à leurs successeurs (pratique fréquente dans le passé). En outre, la bonne gestion financière des États est récompensée par des taux d'intérêt avantageux, et inversement. Ce texte a fait l'objet d'une négociation très approfondie conduite par l'exécutif avec les gouverneurs et les parlementaires, y compris de l'opposition.