

BRESIL

L'agenda implicite d'une réforme patrimoniale conservatrice

LUIZ CARLOS DELORME PRADO LEONARDO WELLER¹

Bien que l'on ait soutenu que les produits de la privatisation seraient investis dans des réformes sociales, il est devenu évident à partir de 1995 que ces recettes généraient d'importantes entrées de capitaux internationaux devant servir non pas à des investissements sociaux, mais plutôt à financer les déficits commerciaux et le service de la dette. Les résultats de la privatisation ont été mitigés sur le plan économique, alors que sur le plan social, ils ont été un échec.

Le programme national de privatisation (PND) a été créé en 1990 sous le gouvernement de Collor, par la Loi 8.031/90. Ce programme était exécuté par deux institutions : le Conseil national de la privatisation (CND) et la Banque nationale pour le développement économique et social (BNDES). Le CND était le principal conseil de planification pour les processus de privatisation. Il rendait directement compte à la présidence et avait un statut ministériel. La BNDES gérait le Fonds national de privatisation (FND) qui est l'administrateur fiduciaire des recettes de la privatisation.

Objectifs et justifications officielles du PND

Le programme de privatisation a été lancé comme étant l'une des réformes économiques structurelles vigoureuses et conservatrices de l'économie proposées par le président Fernando Collor pour mettre un terme à la crise économique de la fin des années 80. (La brève présidence de Collor a été marquée par des accusations de corruption qui ont abouti à sa destitution en 1992). Les présidents qui lui ont succédé ont renforcé le processus. La privatisation avait officiellement deux objectifs principaux :

- ? Améliorer l'efficacité. La politique de privatisation part de l'hypothèse que le secteur privé est plus efficace que le secteur public. Ses partisans soutenaient que l'accroissement de la productivité, réalisé à travers l'entrepreneuriat privé, aurait des effets de retombées sur le reste de la structure de production.
- ? Réduire les dépenses publiques. En privatisant les entreprises publiques, l'Etat ne serait plus responsable de l'investissement (ou des pertes). Ainsi, il serait en mesure à la fois de réaffecter ces ressources à d'autres domaines tels que la santé et l'éducation, et d'accroître son excédent budgétaire.

L'agenda implicite du PND

Les véritables raisons de la privatisation sont devenues évidentes après le lancement du Plano Real en 1994. Bien que le gouvernement Cardoso ait soutenu que les

¹ Luiz Carlos Delorme Prado, professeur associé d'économie, Université fédérale de Rio de Janeiro ; Consultant à IBASE. Leonardo Weller, assistant de recherche et étudiant en maîtrise de Sciences à l'Université fédérale de Rio de Janeiro.

recettes de la privatisation seraient investies dans des réformes sociales, il est devenu clair à partir de 1995 que ces recettes aideraient également à fournir des fonds de capitaux étrangers pour financer les lourds déficits courants causés par la politique des taux de change, qui à son tour servait à renforcer la monnaie et à juguler l'inflation. (Voir Tableau 1)

Pour maintenir un taux de change stable, il a fallu importer des capitaux. Outre les recettes de la privatisation, le gouvernement a obtenu des capitaux étrangers en assortissant ses obligations de taux d'intérêts élevés. A terme, cela l'a obligé à affecter davantage de recettes au service de ses dettes de plus en plus lourdes.

Le PND travaillait dans ces deux directions à la fois. Tandis que les ressources déposées dans le Fond national de privatisation augmentaient les recettes publiques, des groupes étrangers se portaient acquéreurs de près de la moitié des actions vendues par le PND. En conséquence, le programme de privatisation a généré d'importantes entrées de capitaux internationaux devant servir non pas à des investissements sociaux, mais plutôt à financer les déficits commerciaux et le service de la dette.²

TABLEAU 1

Compte opérations courantes (milliards de dollars US)										
Année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Balance CC	6,1	(0,6)	(1,7)	(18,0)	(23,5)	(30,8)	(33,4)	(25,4)	(24,7)	(23,2)
Balance CC/PIB	0,9	(0,8)	(0,9)	(2,8)	(3,2)	(3,8)	(4,2)	(4,8)	(4,1)	(4,6)

Source : *Conjuntura Económica/FGV*

Le processus de privatisation

Entre 1990 et 1992, 18 aciéries et sociétés pétrolières ont été vendues au secteur privé. Dans la période 1993-1994, le PND a privatisé 14 sociétés, réalisant le transfert de l'industrie sidérurgique brésilienne au secteur privé. En 1995, le PND a entamé la privatisation des services publics tels que les sociétés d'électricité urbaine et de transport public. En 1996, le programme de privatisation des sociétés appartenant aux Etats fédérés a démarré. Entre 1995 et 1996, le PND a privatisé 19 sociétés. Le processus de privatisation s'est étendu aux télécommunications en 1997, lorsque les recettes du PND ont atteint 26,3 milliards de dollars US, soit plus que ses recettes combinées de 1991 à 1995.³ En 1998, le PND a collecté ses plus grosses recettes, soit 35,7 milliards de dollars US. Durant les années 1997 et 1998, le PND a privatisé la plupart des sociétés publiques. Après 1999, le processus de privatisation a perdu de sa vigueur, avec une chute des recettes à 4,2 milliards de dollars US cette année-là. Après être passées à 10,2 milliards de dollars US en 2000, les recettes du programme ont chuté à 2,8 milliards de US en 2001 et 2,0 milliards de dollars US en 2002. Le PND a achevé la privatisation du secteur de l'électricité en 2000. En 2001, le programme a bouclé l'appel d'offres pour la concession des télécommunications. La privatisation en 2002 touchait le secteur

² Les dépenses sociales ont suscité une certaine controverse au Brésil. Voir Sonia Draibe, « As Políticas Sociais nos Anos 1990 » (Les politiques sociales des années 1990) in Renato Bauman, *Brasil: Uma Década em Transição*. ECLAC, Campus, 2000.

³ Données de la BNDES

bancaire. Sur le total de 105,3 milliards de dollars US de recettes du PND, 70,6 milliards de dollars US ont été générés par la privatisation des sociétés publiques fédérales, tandis que les 34,7 milliards de dollars US restants provenaient de celle des entreprises étatiques (provinciales). En résumé, 65% des recettes des sociétés privatisées appartenaient au secteur du service public. Parmi elles, 62% appartenaient au secteur de l'énergie et des télécommunications, 29% au secteur de la production et 6% au secteur financier.⁴ Les investisseurs étrangers avaient un rôle important dans le PND : 48,3% de l'ensemble des ressources investies dans le programme étaient des capitaux internationaux. Principaux investisseurs étrangers : américains, espagnols, portugais et italiens. (Voir Tableau 2)

Les partisans de la privatisation semblent avoir perdu l'appui des politiciens pour leurs politiques. La perte de dynamisme du PND depuis 2001 est due essentiellement à une plus forte opposition publique aux tentatives de vente de grandes entreprises publiques telles que Petrobras, Banco do Brasil et Caixa Econômica Federal. Une autre raison du ralentissement de la privatisation est le scepticisme croissant qu'elle suscite quant à son efficacité dans des domaines tels que l'énergie électrique, à la suite de la désastreuse pénurie d'électricité qui a affecté les familles et les entreprises courant 2001.

TABLEAU 2

Investisseurs étrangers dans le PND (millions de dollars US)					
Pays	PND	SOCIETES APPARTENANT A L'ETAT FED.	TELECOMMUNICATIONS	TOTAL	%
Etats-Unis	4 318	6.024	3 .692	14.034	16,5
Espagne	3 606	4.027	5 .042	12.675	14,9
Portugal	1	658	4 224	4.882	5,7
Italie	-	143	2. 479	2.621	3,1
Chili	-	1.006	-	1.006	1,2
Belgique	880	-	-	880	1,0
Royaume-Uni	2	692	21	715	0,8
Canada	21	-	671	692	0,8
Suède	-	-	599	599	0,7
France	479	196	10	686	0,8
Autres	1.903	908	532	3.343	2,7
Total investisseurs étrangers	11.210	13.654	17.270	42.134	48,3
Total général	30 480	27.949	28.793	87.222	100,0

Source : BNDES

Les résultats du processus de privatisation

D'un point de vue économique, les résultats de la privatisation dépendent de chaque secteur. Les meilleurs gains d'efficacité ont été enregistrés dans les sociétés manufacturières telles que l'aciérie, les sociétés extractives, l'aviation et les sociétés pétrochimiques. Le cas le plus connu est celui de Embraer, une entreprise

⁴ *Ibid.*

aérospatiale publique qui est devenue l'un des plus gros fabricants d'avions commerciaux dans le monde après la privatisation.

Cependant, dans les secteurs du service public, les résultats étaient mitigés. Il y a eu une certaine amélioration dans les télécommunications, étant donné que la fourniture de lignes de téléphone fixe et mobile a nettement augmenté. Dans le processus de modernisation des télécommunications, les sociétés privées ont parfois importé de la technologie et négligé les compétences locales, utilisant dans certains cas de la main-d'œuvre étrangère à la place des ingénieurs et techniciens locaux renvoyés. Le cas le plus célèbre est celui de Embratel, le principal holding des télécommunications, vendu en juin 1998 à WorldCom, une firme américaine tombée en faillite depuis lors, à la suite de la révélation d'une fraude comptable de grande envergure. Embratel a été créé en 1969 pour gérer l'ensemble des télécommunications entre Etats et internationales du Brésil. Depuis sa création, la société utilisait des satellites pour les communications internationales et nationales et possédait ses propres satellites depuis 1985. Elle était pionnière dans le développement d'un important réseau de fibres optiques en Amérique latine. La rapide expansion de l'Internet au Brésil n'a été possible que parce qu'Embratel avait développé l'infrastructure en Amérique latine. Son ingénierie a également joué un rôle stratégique dans le développement du réseau et de la transmission de données de l'Internet au Brésil. Le nouveau propriétaire, WorldCom, n'est apparemment pas une société bien gérée, comme l'ont montré ses récents problèmes financiers. Quels gains d'efficacité aurait alors pu apporter ce nouveau propriétaire à une société qui a été l'une des sociétés publiques brésiliennes gérées de la façon la plus professionnelle et ayant le plus de capacités du point de vue stratégique ?

Les sociétés de production et de transport d'énergie électrique n'ont été privatisées que partiellement. La privatisation est totale pour les sociétés de distribution publiques d'énergie électrique, appartenant pour la plupart aux Etats (provinces). Les résultats de ces sociétés après la privatisation ont été médiocres, la qualité des services irrégulière et le prix pratiqué pour les services s'est considérablement accru. Entre 1996 et 1998, le PND a réalisé 18 des 22 offres de privatisation des sociétés électriques. Au cours de ces années, les tarifs moyens pour l'électricité ont connu une hausse de 45%. La plus forte hausse (65%) a concerné les consommateurs des zones d'habitation, tandis que les tarifs pour les industries, le secteur commercial et les consommateurs ruraux ont augmenté de 30%, 31% et 25%, respectivement.⁵ Ces augmentations étaient beaucoup plus fortes que l'inflation pendant la même période.

Le manque d'investissement public et l'excès de confiance dans le programme de privatisation ont également provoqué les crises de l'énergie en 2001, qui ont contraint le pays à se lancer dans un programme de rationnement de l'électricité. Le déséquilibre entre l'offre et la demande dans cette industrie montre que les groupes qui ont acheté les sociétés d'électricité n'y ont pas fait d'investissements suffisants. Le système électrique est fondé sur l'énergie hydroélectrique et dépend du transport sur de longues distances. Les consommateurs (environ 47,2 millions d'unités) sont concentrés dans les Etats industrialisés du sud-est. Le système électrique doit équilibrer les variations de puissance de la génératrice dues aux saisons des pluies avec les besoins des différentes régions. Du fait que la demande d'électricité s'accroît plus vite que le PNB, un investissement annuel considérable (6 à 7 milliards de reals brésiliens par an – 2 à 2,34 milliards de dollars US) est nécessaire pour

⁵ Données de l'ANEEL (Agence nationale de l'énergie électrique)

suivre le rythme de la consommation. Le niveau d'investissement dans le système d'électricité dans son ensemble, c'est-à-dire comprenant la génératrice, le transport et la distribution, s'élevait en 1994 à la moitié seulement du niveau moyen d'investissement des années 80. De 1980 à 1989, l'investissement annuel dans ce secteur était de 12,6 milliards de dollars US. De 1990 à 1993, cet investissement a été ramené à 8,1 milliards de dollars US. A partir de 1994, il se situait à 5,5 milliards de dollars US au moins.⁶

Sur le plan social, la privatisation a été un échec. Les nouveaux propriétaires ont procédé à des licenciements massifs. Au cours des années 1990, l'emploi dans le secteur public a été réduit de 43,9%.⁷ Le groupe de sociétés appartenant initialement au secteur public a perdu 546 000 emplois à tous les niveaux, de 1989 à 1999.⁸ De nombreux ingénieurs et techniciens expérimentés ont été remplacés par des travailleurs venus des sièges (étrangers) ou de sociétés contractuelles.⁹ Les dépenses salariales ont également été réduites mais, en même temps, les entreprises ont commencé à payer des salaires beaucoup plus élevés à leurs cadres et conseillers étrangers. L'argument traditionnellement avancé selon lequel les travailleurs brésiliens qualifiés échangeaient des emplois publics peu rémunérés contre des emplois privés bien payés s'est avéré être complètement faux. Au cours des années 90, 48% des nouveaux emplois créés concernaient tout juste trois professions : employés domestiques, vendeurs et travailleurs de l'industrie du bâtiment. Le chômage chez les personnes ayant huit années ou plus d'éducation a augmenté de 620%, soit beaucoup plus que le taux de chômage des personnes ayant moins d'une année d'éducation, qui s'est accru de 189%.¹⁰

L'objectif d'utilisation des recettes de la privatisation pour réduire les dépenses publiques n'a pas été atteint non plus. Bien que le gouvernement n'ait pas eu à investir dans les entreprises privatisées, la dette publique a augmenté de façon spectaculaire après 1994. Entre 1994 et 2001, la dette publique intérieure a augmenté de 330%, passant de 153 milliards de reals en 1994 à 661 milliards de reals en 2001.¹¹ Ceci était dû principalement à l'intérêt élevé payé pour attirer les capitaux étrangers, mais aussi à la stérilisation de l'accroissement de l'offre monétaire par une politique d'accumulation de réserves, nécessaire pour garantir la libéralisation du compte de capital.¹²

La dette extérieure s'est accrue de 148 milliards de dollars US en 1994 à 226 milliards de dollars US en 2001 et les dépenses publiques avec le paiement des intérêts se sont élevées à environ 10% du PNB dans la période 1999-2001. C'est-à-dire que les ressources de la privatisation étaient trop faibles (au vu de l'augmentation des dépenses publiques nécessaire pour payer l'intérêt requis, en

⁶ Données d'Eletrobras

⁷ Marcio Pochman, *A Década dos Mitos*, Sao Paulo, Editora Contexto, 2001.

⁸ *Ibid*, p. 30. Selon Pochman, de 1989 à 1999, le taux de chômage au Brésil s'est accru de 3% à 9,6% de la main-d'œuvre. C'est-à-dire que le nombre de demandeurs d'emploi a grimpé de 1,8 millions en 1989 à 7,6 millions en 1999.

⁹ *Ibid*, p. 74, pour une comparaison entre les postes, le nombre d'années d'éducation et la rémunération.

¹⁰ *Ibid*, pp. 73-74.

¹¹ Données de la Banque centrale du Brésil. Toutefois, selon Castelar Pinheiro, la dette publique était moins élevée qu'elle n'aurait été sans la privatisation. Voir Armando Castelar Pinheiro, *A Experiência Brasileira de Privatização*, BNDES, Texto para Discussão 82, Rio de Janeiro, 2001

¹² La « stérilisation » neutralise l'expansion monétaire découlant de l'augmentation des entrées de capitaux. Jusqu'en 1996, les réserves brésiliennes de devises ont augmenté. Si toutes ces augmentations devaient être échangées contre des reals (et donc accroître la masse monétaire intérieure), cela aurait pu avoir des effets négatifs sur le taux d'inflation. En conséquence, le gouvernement a offert des bons publics assortis de taux d'intérêt élevés pour resserrer la masse monétaire intérieure.

raison de l'important déficit du compte courant) pour maintenir un faible taux de change jusqu'en 1998. Enfin, même si le Brésil a dû modifier sa politique des taux de change en 1999, suite à une crise financière, l'instabilité du taux de change a persisté et le pays est à présent confronté à la perspective d'une autre crise.

Conclusion

La réforme patrimoniale conservatrice n'a pas réalisé les bénéfices promis. Dix ans après le démarrage du programme, les résultats sont mitigés sur le plan économique, tandis que sur le plan social – impacts sur l'emploi et coûts pour les ménages et les petites entreprises – ils ont été négatifs. La privatisation n'a jamais été largement soutenue au Brésil, sauf chez les entrepreneurs et dans la presse. Cependant, du fait que le gouvernement a été en mesure de lier le PND à ses politiques réussies de contrôle de l'inflation, elle a été considérée comme une politique économique légitime. Durant les années 90, et notamment jusqu'à la fin du premier mandat de Cardoso, l'opinion publique n'était pas farouchement contre la privatisation. Les choses ont commencé à changer au cours de son deuxième mandat. Le plan économique conservateur a été fortement critiqué et l'opinion publique était de plus en plus sceptique à l'égard des explications des économistes du courant dominant sur l'échec du développement économique du Brésil. Enfin, la crise économique et financière de ces deux dernières années a fini de jeter le discrédit sur le projet conservateur. Tous les candidats à l'élection présidentielle de 2002 ont affirmé, à des degrés divers, que le modèle économique du Brésil devrait être changé.

Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE)
<observatorio@ibase.br>