CÉRIUM

LE LABORATOIRE

UNITÉ DE RECHERCHE ET D'ANALYSE DE RISQUE POLITIQUE

Réformes structurelles au Brésil

Limites et possibilités en contexte de crise politique et économique

Françoise Montambeault

No. 004
2017 | 09

CENTRE D'ÉTUDES
ET DE RECHERCHES
INTERNATIONALES

CÉRIUM

Université de Montréal

Introduction

Le 1er septembre 2017 marque un an de gouvernement Temer au Brésil, nommé dans la foulée de la destitution de l'ancienne présidente Dilma Roussef et des plusieurs mois sur fond de crise politique, économique et sociale qui l'ont précédée. Ces douze mois de gouvernement controversé ont donné lieu à de nombreux projets de réformes structurelles qui pourraient, si elles sont effectivement mises en œuvre, avoir un impact significatif sur l'économie brésilienne, mais aussi sur l'organisation sociale et politique du pays. Deux réformes ont d'ores et déjà été adoptées, la PEC 241 et la réforme du code du travail (Reforma trabalhista), une est en voie d'adoption, la réforme des pensions (Previdência), et une dernière sera discutée à l'automne 2017, la réforme fiscale (Reforma tributaria). Fortement débattues dans la société civile et contestées par l'opposition à gauche, le statut de ces réformes peut sembler incertain, alors qu'elles sont mises de l'avant par un gouvernement dont la légitimité demeure contestée et soutenues par des coalitions partisanes au Congrès qui ont émergé dans le contexte complexe des procédures de destitution et qui sont potentiellement instables à moyen terme.

À un an de l'élection présidentielle qui pourrait transformer l'échiquier politique brésilien, qu'en est-il de ces propositions de réforme? Compte tenu du contexte politique incertain inhérent à la période de transition post-destitution et pré-électoral et de la controverse qui les entoure, dans quelle mesure ces réformes seront-elles adoptées, puis mises en œuvre? Le présent rapport tentera de répondre à ces questions en prenant un regard historique et politique sur ces quatre projets de réforme, et en mettant en lumière leurs conséquences politiques et sociales pour le Brésil. Nous verrons que la nature des réformes mises en œuvre est très liée au contexte politique et aux alliances et coalitions formées dans le cadre du gouvernement post-destitution.

La PEC du plafond (ou la PEC de la fin du monde, selon certains critiques)

Le projet d'amendement constitutionnel 241, plus communément connue sous le nom de PEC241 ou de PEC do Têto (du plafond) et appelée PEC do Fim do Mundo par ses détracteurs, est la mesure centrale du programme d'austérité budgétaire mis de l'avant par le gouvernement Temer afin de faire face à la crise économique et de rééquilibrer le budget de l'État brésilien à partir de 2017. Il s'agit d'une réforme structurelle visant à déterminer un plafond de dépenses publiques dont les règles ne pourront être revues qu'après les 10 premières années de son adoption et qui ne peut être ajusté annuellement qu'en fonction de l'inflation, et ce jusqu'en 2036 (20 ans). Adoptée par le sénat brésilien le 10 décembre 2016, la PEC 241 (devenue PEC55 au Sénat, puis EC 95/016 lors de son adoption) est entrée en vigueur en 2017, cette réforme constitutionnelle est considéré par plusieurs comme une mesure d'austérité très sévère en raison du nombre d'années très élevé pour le plafond de dépenses, et elle affecte essentiellement les secteurs de l'éducation, de la santé et des politiques sociales redistributives. Les mesures principales de cette réforme visent à : 1) réduire les dépenses dans ces domaines, 2) geler les salaires des fonctionnaires fédéraux et limiter le nombre d'ouverture de postes, et 3) propose un mécanisme qui pourrait mener au gel de la valeur du salaire minimum. Le système de pensions, qui représente près de 40% des dépenses sociales de l'État, est exclus de cette mesure et fait l'objet d'un projet de réforme distinct, la Reforma Previdência.

S'il y a eu dans l'histoire récente du Brésil des mesures d'austérité budgétaire imposées par les gouvernements en période de crise économique, cette réforme est la plus sévère jamais imposée en raison de la longueur du terme de 20 ans pour le plafond proposé (dont les termes pourront être revus seulement après les premiers 10 ans). Si la mesure est jugée beaucoup trop sévère par les partis d'opposition de gauche (PT, PSOL, PCdoB) et par plusieurs critiques (notamment les milieux universitaires, les centrales syndicales, la Procuradoria Geral da Republica et le Superior Tribunal de Justicia), le gouvernement Temer et certains analystes jugent que cette mesure est nécessaire vu la gravité de la situation économique brésilienne. Cette réduction massive de la taille de l'État (licenciements de fonctionnaires publics, privatiosations en santé et en éducation et réduction des budgets municipaux et étatiques) devrait, selon eux, permettre de contenur la crise et les possibles hausses des taux d'inflation en plus de redonner confiance aux investisseurs nationaux et internationaux, de relancer la croissance économique et de stimuler la création d'emplois.

Or, les critiques suggèrent qu'en fait, ce sont les plus vulnérables de la société brésilienne qui seront davantage affectés par ces coupures dans les dépenses publiques. En effet, les coupures prévues concernent davantage les transferts directs à la population que les dépenses de fonctionnement (salaires). Alors qu'elles étaient à la baisse depuis les 20 dernières années en raison notamment d'une hausse des investissements dans les secteurs sociaux des précédents gouvernements (avec un GINI passant de 59,57 en 1995 à 51,48 en 2014), c'est donc notamment une hausse des inégalités sociales, déjà très élevées, qui pourrait se profiler pour le Brésil. Les opposants craignent aussi une diminution marquée de la qualité des services publics offerts dans le secteur de l'éducation et de la santé, alors que le Brésil a une démographie vieillissante et en croissance, ce qui pourrait encore creuser l'écart entre les plus riches et les plus pauvres, et créer une inéquité intergénérationnelle.

Bien qu'elle se soit déroulée sous fond de contestation sociale et de grèves (notamment dans les milieux universitaires), et malgré que la coalition de partis au pouvoir à l'origine de l'adoption de cette mesure soit instable et conjoncturelle car liée aux enjeux politiques de la période post-destitution, la réforme a le projet de réforme étudié au Congrès a été adoptée par le gouvernement Temer le 10 décembre 2016 et a déjà pris effet. Malgré l'opposition, le gouvernement est allé de l'avant et a rassemblé les appuis nécessaires pour mettre en place ce que plusieurs analystes qualifient de réforme inconstitutionnelle. En réduisant l'accès et la qualité des services sociaux offerts par l'État, la réforme va en effet à l'encontre des principes du projet fondateur de la Constitution de 1988, l'État de bien être social (Estado de Bem Estar Social). Certains analystes craignent par ailleurs des conséquences politiques importantes à plus long terme de cette réforme qualifiée d'antidémocratique. Créant un affaiblissement de l'autonomie judiciaire et législative et une brèche dans la séparation des pouvoirs, la réforme a en effet des conséquences sur la démocratie brésilienne à plus long terme, retirant aux gouvernements qui seront élus dans les prochaines années l'autonomie nécessaire pour proposer un projet de gouvernance différent, et aux citoyens brésiliens la capacité de choisir lors des élections un programme de gouvernement qui se traduirait dans une proposition budgétaire qui viserait par exemple l'augmentation des dépenses dans les secteurs visés par la mesure. Ainsi, même si la gauche devait reprendre le pouvoir lors d'élections futures, le cadre budgétaire dans lequel son projet de gouvernement sera inscrit sera contraignant.

La réforme du code du travail (Reforma Trabalhista)

Dans la foulée de la PEC du plafond budgétaire, une deuxième réforme structurelle ayant pour objectif annoncé la flexibilisation du marché du travail et de moderniser les relations de travail afin de stimuler la création d'emplois a été présentée par le gouvernement Temer à la Chambre des députés le 23 décembre 2016. Le projet de loi PL 6787/2016 a pour objet de modifier la *Consolidação das Leis do Trabalho* (CLT), c'est-à-dire le décret-loi n° 5.452, du 1er mai 1943 (CLT) et la loi n° 6.019, du 3 janvier 1974, au sujet des élections des représentant-e-s des travailleurs ainsi que sur le travail temporaire /partiel et les lois 8.036, du 11 mai 1990, 8.212, du 24 juillet 1991. Après avoir fait l'objet d'intenses débats à la chambre des députés (457 amendements et 13 demandes de modification au texte ont été déposés par les partis d'opposition, sans qu'aucun ne soit inclus dans le texte final du projet de loi), le projet fut adopté à 256 voix contre 177, et déposé au Sénat qui l'a approuvé le 11 juillet 2017. La nouvelle loi, signée par Temer, entrera en vigueur le 13 novembre 2017.

De manière générale, on peut classer les différentes mesures incluses dans le texte de loi adopté en quatre grandes catégories : 1) les lois sur les heures et les conditions de travail des salariés, qui réglementent notamment le nombre d'heures de travail à temps partiel (mx. 30hrs), la durée maximale de la semaine et de la journée de travail (max 12h/jour et max 44h/sem), les temps de pause payés (qui passent d'une heure à 30 minutes), la rémunération des tâches indirectes à l'emploi (temps de transport, etc.) ; 2) les lois sur les contrats de travail, qui permettent notamment de réglementer le télétravail et de rendre plus flexibles les contrats pour le travail dit intermittent; 3) les lois régissant les accords collectifs, et notamment le rôle des syndicats dans les négotiations des contrats de travail et les contributions syndicales (rendues non-obligatoires), et 4) la tertiarisation des emplois, c'est-à-dire l'ouverture vers la sous-traitance dans l'ensemble des secteurs de l'économie. Ce sont ces deux denières mesures, soutenues par le patronat, qui sont le plus contestées, notamment parce qu'elles affaiblissent de manière significative les syndicats, et parce qu'elles affectent essentiellement les secteurs les plus vulnérables de la société.

Ce projet de réforme en profondeur des lois du travail et des mécanismes de représentation des travailleurs n'est pas une discussion nouvelle au Brésil. En effet, dans les années 1990, alors que la grande majorité des pays latinoaméricains adoptait des mesures de flexibilisation des lois du travail dans le cadre de l'adoption de réformes néolibérales, le Brésil discute du cadre législatif encadrant le travail et les structures de représentation des travailleurs. Or, même s'ils introduisent un certaine flexibilisation du travail, la force des syndicats (notamment la CUT) et des alliances avec les partis politiques au pouvoir restreignent la capacité des dirigeants à aller de l'avant avec des réformes qui remettraient en question la structure de représentation et de financement des syndicats. La CLT, un ensemble de lois du travail hérité de la période corporatiste, structure non seulement le travail, mais aussi le mouvement syndical brésilien, organisé par secteurs d'activité et bénéficiant de subventions importantes et de cotisations obligatoires permettant de lui donner une force organisationnelle et une capacité de représentation importantes. Avec le retour à la démocratie en 1988, le mouvement syndical qui a été un acteur clé de la transition démocratique s'inscrit comme un acteur phare de la société brésilienne, et réussit ainsi à imposer des restrictions majeures aux projets de réformes proposés par les gouvernements néolibéraux des années 1990. Or, dans le contexte actuel, les syndicats traditionnellement associés à la coalition de gauche du Partis des travailleurs (PT) et affaiblis dans la foulée de la crise politique et du contexte post-destitution n'ont pas la marge de maneouvre ni les appuis nécessaires au Congrès pour empêcher la mise en œuvre de mesures de libéralisation du marché du travail, qui auront pour effet de les affaiblir davantage, notamment du point de vue financier et organisationnel.

La réforme des pensions (Reforma Previdência)

Le troisième grand projet de réforme déposé devant la Congrès par le gouvernement Temer en décembre 2016 concerne le système de pensions de retraites des travailleurs et prend la forme d'une proposition d'amendement constitutionnel (PEC287). Selon les prévisions budgétaires et démographiques, la portion du budget dédiée aux retraites des employés de l'État, mais aussi le système de pensions universelles de l'État (PAYGO atteindra près de 11,3% du PIB du Brésil d'ici 2060, mettant une pression importante sur le budget de l'État. Cette proposition s'inscrit en parallèle de la PEC du plafond, visant à rétablir l'équilibre budgétaire dans le contexte de la crise économique et du vieillissement de la population. La réforme des pensions doit donc être d'abord adoptée par 308 des 513 députés de la chambre, avant d'être envoyée au Sénat pour discussion et approbation. Pour le moment, et malgré la dilution de la proposition initiale présentée dans un nouveau texte en avril 2017, la proposition fait toujours l'objet d'intenses discussions à la chambre, et n'a toujours pas été approuvée en plénière. Advenant qu'elle fasse l'objet d'un vote contre au Sénat, elle devrait retourner à la Chambre pour modifications.

Les éléments principaux de la proposition de réforme des pensions déposée en décembre 2016 ont été depuis revus et dilués dans la proposition d'avril 2017 qui est présentement sous examen au Congrès. Le projet initial prévoyait notamment la fin des distinctions entre hommes et femmes, entre employés du secteur public et privé, entre travailleurs ruraux et urbains, alors que la règle générale faisait passer l'âge minimum de la retraite à 65 ans pour tous et le nombre d'années de contributions obligatoires à 25 ans. Or, au vu des critiques et de la contestation importante générée par le texte initial, qui mettait en relief les iniquités envers les groupes plus vulnérables générées par cette nouvelle règle générale, le gouvernement s'est ravisé sur un certain nombre de mesures et réintroduit les distinctions afin d'ainsi espérer rallier le support nécessaire à faire adopter la proposition d'amendement constitutionnel. Les principales mesures se trouvant au cœur des débats se trouvent dans quatre catégories : 1) l'âge minimal de la retraite (passant de 60 à 65 ans pour les hommes, et de 55 à 62 pour les femmes, 60 pour les parlementaires et les professeurs, et 55 pour les policiers sans égard au nombre d'années de service); 2) les travailleurs ruraux, mesures par lesquelles on reconnaît que le travail rural est différent du travail urbain, et ou l'âge minimal pour la retraite devient 60 ans (57 pour les femmes) avec un minimum de 15 années de contributions au régime; 3) la durée des contributions, qui passe à 25 ans minimum, et à 40 ans pour une retraite intégrale (prise à partir de 65 ans), et 4) les mesures de transition entre les deux régimes.

Ce n'est pas la première fois que le Brésil discute d'une possible réforme du système de pensions, un système qualifié de système public PAYGO (pay as you go). Pendant la période des réformes néolibérales des années 1990, la Banque mondiale et certains acteur au sein du gouvernement brésilien ont mis de l'avant la possibilité de privatiser, au moins en partie, le système de pensions de l'État. Les différents présidents de la période, et plus particulièrement Fernando Henrique Cardoso, ont toutefois choisi de ne pas aller de l'avant avec une réforme majeure, mais plutôt de poursuivre une logique de réforme du système PAYGO afin d'éliminer les prestations les plus généreuses et d'assurer la viabilité financière du système à plus long terme. Or, même cette proposition fut grandement diluée avant son adoption en 1998 faute d'appui au congrès, alors que même les partis de la coalition au pouvoir à l'époque n'avaient pas appuyé la proposition originale. La ligne de partis étant faible, le système de partis fragmenté et les coalitions faiblement

institutionnalisées et la proposition affectant des secteurs influents de l'électorat (notamment les salariés de l'État), il était difficile à l'époque pour Cardoso de mettre en œuvre une réforme d'un système public généreux ancré dans l'héritage corporatiste du pays et enchâssé dans la Constitution de 1988.

Dans le contexte actuel, et malgré les enjeux politiques qui sous-tendent la coalition de partis pro-gouvernement au Congrès, le Président Temer semble avoir les mêmes difficultés à faire adopter la réforme proposée et acceptée par la Commission parlementaire en mai 2017, qui comporte la même exigence d'amendement de la Constitution pour pouvoir prendre effet. Selon les estimations, le gouvernement aurait à l'heure qu'il est, même après une première dilution du texte soumis et plus de 10 mois de discussions, l'appui d'environ 263 députés, soit 45 de moins que les 308 nécessaires pour que la proposition puisse être discutée au Sénat et devenir amendements constitutionnels effectifs. Les forces sociales qui s'opposent à la réformes sont plurielles, car la réforme met en péril la situation fiscale d'un très grand nombre de groupes de la société brésilienne, notamment les fonctionnaires d'État (notamment les policiers, les militaires, les professeurs, les employés du gouvernement), dont le régime de pension distinct et privilégié est menacé par la réforme, mais aussi les élus eux-mêmes, les associations de personnes retraitées, les travailleurs ruraux, les syndicats et autres groupes d'intérêts organisés. Les allégations contre Temer dans le scandale de corruption qui ont refait surface en 2017 ont aussi eu pour effet de diminuer davatange sa légitimité et de ralentir la progression de l'adoption de cette proposition. Ainsi, jusqu'à maintenant, la réforme des pensions stagne, et le Président Temer pourrait devoir réduire davantage l'ambition de la réforme afin de s'assurer de pouvoir l'adopter d'ici la fin de l'année en cours, tel qu'annoncé.

La (possible) réforme de la taxation des entreprises (Reforma Tributaria)

Un dernier type de réforme a été mis de l'avant par le gouvernement Temer, toujours dans l'optique de ce qu'il appelle une 'modernisation de l'économie' qui favorise la relance de la croissance. En effet, en décembre 2016, dans la foulée des autres propositions de réformes et dans l'espoir que celles-ci soient rapidement adoptées, Temer a aussi commencé à évoquer l'idée d'une réforme du code de taxation des entreprises, dont les contraintes sont très importantes et constituent un frein au développement des entreprises et à la croissance économique. Parmi les mesures visées, la question de l'harmonisation des axes PIS et Cofins a été souvent évoquée.

Or, une telle simplification du code de taxation a des implications majeures, notamment pour les gouvernements locaux qui y trouvent une importante source de financement. Dans le contexte difficile de l'adoption des réformes du travail et des pensions, le gouvernement Temer n'a pas les coudées franches pour aller de l'avant avec une réforme fiscale qui génèrerait encore une fois beaucoup d'opposition. Devant la difficulté à faire adopter la réforme des pensions, plusieurs membres du gouvernement Temer pense qu'il sera impossible de mener de front deux propositions controversées en même temps, et qu'il est donc préférable d'établir des priorités. La réforme des pensions est jugée prioritaire à ce stade, car elle pourrait selon le gouvernement permettre d'éviter une crise budgétaire majeure dans les prochaines années.

Conclusion: des réformes sur fond d'incertitude politique

Pour conclure, il est clair que si le gouvernement Temer s'est engagé dans une vague de réformes importantes depuis sa nomination, celles-ci sont évidemment tributaires du climat politique et des coalitions et alliances – souvent conjoncturelles et instables – de la période post-destitution. Les réformes adoptées sont majeures, auront des impacts sur les générations futures mais aussi sur l'organisation sociale et politique du pays en affaiblissant à la fois les syndicats et la gauche. Celles qui stagnent – Previdência et Tributaria – montrent par ailleurs que les intérêts conservateurs traditionnels du Brésil continuent d'avoir une influence considérable, et notamment sur les partis de la coalition au pouvoir.

Dans un climat d'incertitude politique, ou le Président Temer semble aussi résolu à mettre de l'avant une réforme politique qui pourrait transformer le système de représentation et le système de partis au Brésil, il est difficile de prédire ce qu'il adviendra des alliances politiques actuelles. La gauche essaie aussi de se réorganiser, mais les réformes adptées pendant cette courte période de gouvernement désigné auront un effet structurant sur le pays, son économie, sa politique et sa société.

Références

Cook, Maria Lorena. 2006. *The Politics of Labor Reform in Latin America : Between Flexibility and Rights*. The Pennsylvania State University Press.

Huber, Evelyn et John D. Stephens. 2000. *The Political Economy of Pension Reforms in Latin America*. Geneva : Occasional Papers, no. 7.

Madrid, Raul. 2003. « The Politics of Aborted Reform : Pension Policy in Brazil in the 1990s », dans *Retiring the State : The Politics of Pension Privatization in Latin America and Beyond*. Stanford University Press.

Mariano, Cynara M. 2017. « Emenda constitucional 95/2016 e têto dos gastos publicos : volta ao estato de exceçao economico e ao capitalismo do desastre » *Revista de Investigaçoes Constitucionais* 4(1) : 259-281.

Weyland, Kurt. 1996. *Democracy without Equity : Failures of Reforms in Brazil*. Pittsburgh University Press.