

## Brésil

### La conversion des syndicats brésiliens aux fonds de pension

*Maria Aparecida CHAVES JARDIM \**

**L**ors de la campagne électorale préalable à son élection à la présidence du Brésil en 2003, Luis Inácio Lula da Silva avait beaucoup insisté sur ses intentions en matière de protection sociale. Dès son élection, le nouveau président a donc mis en œuvre une réforme de la sécurité sociale prônant, à propos des retraites, la nécessité de consolider un système complémentaire appuyé sur des fonds de pension. Ceux-ci ont une histoire au Brésil, influencée par le grand voisin du nord (les Etats-Unis) et par la mise en place tardive d'un système de retraite. L'essentiel de l'effort du premier gouvernement Lula a été d'étendre et de sécuriser ces régimes complémentaires. Il l'a fait avec le soutien actif des principales centrales syndicales brésiliennes et notamment celui de la CUT (Central Unica dos Trabalhadores) proche du parti du président, le Parti des travailleurs (PT).

Cet article propose d'expliquer ce ralliement des syndicats à la logique des

fonds de pension et l'implication croissante des syndicalistes dans leur gestion. Il s'appuie sur une enquête auprès des syndicalistes dirigeants et d'administrateurs de fonds de pension brésiliens, ainsi que des membres du gouvernement impliqués dans le développement de cette politique. L'étude se fonde également sur l'analyse des documents syndicaux, de la CUT mais également des autres centrales, la Force syndicale (FS, Força Sindical) et la CGT (Central General do Trabalhador) et sur la participation à plusieurs colloques et conférences relatives aux questions financières. On évoquera rapidement ici l'histoire des retraites au Brésil et principalement l'émergence des fonds de pension à l'époque de la dictature, puis la place des syndicats dans ce dispositif jusqu'à la réforme de 2003. On analysera ensuite les processus pratiques qui ont conduit au ralliement des centrales à cette politique avant d'examiner les justifications qu'elles en produisent.

---

\* Chercheure au Nucleo de Estudos em Sociologia Econômica e das Finanças, Brésil (NESEFI/UFSCar-Br) ; chercheure invitée à l'IRES en 2008.

---

**Les retraites au Brésil**

La création d'un système de retraites au Brésil date de 1923. Avant cette époque, les retraites n'étaient l'œuvre que d'associations mutualistes et d'initiatives principalement religieuses comme la Casa de Misericordia ou le Mont de Piété. L'Etat ne s'en préoccupait guère. En 1923, il a mis en place un dispositif public assez minimaliste de caisses de retraites et de pensions (CAPs) ; en 1930, sous le gouvernement Vargas, ont été instituées des caisses professionnelles, les instituts de retraites et de pensions (IRP). Ces deux systèmes cohabitaient et étaient tous deux gérés en capitalisation.

En 1960, une loi organique de la sécurité sociale (LOPS) a été adoptée et la création de l'Institut national de protection sociale (INPS), en 1966, a permis l'unification de toutes les institutions existantes. A ce moment-là, le modèle de capitalisation en vigueur a été remplacé par la répartition. En 1977, le régime militaire a mis en place des fonds de pension dans les entreprises d'Etat sur le modèle nord-américain. L'objectif était double : créer une protection complémentaire à prestations définies et constituer une épargne interne orientée vers le développement du marché financier.

On peut distinguer quatre moments dans la montée en charge de ce système : la première phase, jusqu'au milieu des années 1980, est celle de la mise en place

de ces fonds dans les entreprises d'Etat, Banque du Brésil, Caisse économique fédérale et Petrobrás. La deuxième phase (1985-1995) voit leur extension sur le même modèle dans les grandes entreprises privées, ce qui produit une certaine accumulation financière. La troisième phase est celle de la privatisation des entreprises publiques et le passage de régimes à « prestations définies » à des régimes à « cotisations définies »<sup>1</sup>. La quatrième phase est inaugurée par deux lois de 2001 (dites 108 et 109), adoptées sous l'un des derniers gouvernements de la présidence de Fernando Henrique Cardoso. Ces deux textes ont permis l'extension de tels dispositifs à l'initiative de syndicats, de coopératives, d'ONG ou d'associations professionnelles. La gestion des fonds par les syndicats devenait autorisée et la participation des cotisants dans les conseils « délibératifs » (l'équivalent des conseils de surveillance) était instaurée<sup>2</sup>. L'adoption de ces lois est due à une pression du Parti des travailleurs et à son lobby de députés favorables aux fonds de pension syndicaux. Un certain nombre de syndicalistes du PT ont été particulièrement actifs, notamment ceux du secteur bancaire, en pointe dans la promotion des fonds syndicaux. Ils se sont retrouvés assez rapidement en position de responsabilité au sein des fonds de pension si bien qu'en 2002 le secteur dans son entier a appelé à voter pour Lula à l'élection présidentielle.

---

1. Dans les premiers, la prestation finale est définie et les cotisations sont fixées en fonction ; dans les seconds, la cotisation est fixée et la prestation reflète l'état du marché au moment de la liquidation de la pension.

2. Un tiers des membres des conseils devaient représenter les cotisants, les deux autres le gestionnaire. Il existait également un conseil fiscal plus réduit dans lequel les cotisants étaient également représentés. Lorsque le gestionnaire était l'Etat, un principe paritaire était introduit dans les deux formes de conseils avec un président désigné par l'Etat et disposant d'une voix prépondérante dans le conseil délibératif.

Le point d'accroche privilégié des syndicalistes à cette époque était la nécessité de lutter contre la corruption dans les fonds de pension et les scandales qui avaient entaché certaines privatisations auxquelles des fonds avaient été mêlés. D'abord boudé par les syndicats, le contrôle de l'utilisation des fonds a été considéré, au moins par certains d'entre eux, comme une priorité. Les réformes de 2003 vont fournir d'autres motifs d'engagements.

#### **La réforme des fonds de pension du gouvernement Lula**

Le programme électoral du Parti des travailleurs adopté en 2002 faisait état de projets concernant l'extension du système des fonds de pension à des populations qui en étaient encore exclues. La consolidation de la gestion paritaire, la démocratisation du système de gestion des fonds, déjà entamées à l'époque Cardoso, étaient annoncées comme des éléments centraux de la politique envisagée en matière de retraite. Dès son investiture, le président Luis Inácio Lula da Silva confirmait ses intentions : « Soyez certains que jamais dans l'histoire de ce pays, on a autant parlé des fonds de pensions comme nous allons en parler dans les dix prochaines années. »<sup>1</sup>

Le gouvernement avait plusieurs raisons pour accorder autant d'importance à cette question. D'une part, étendre la couverture des retraites complémentaires au-delà des grandes entreprises publiques : la première mesure prise dans ce sens a d'ailleurs été la mise en place d'un fonds de pension pour les fonctionnaires, le FUNPRESP destiné aux agents publics

gagnant moins de 1 000 € par mois environ (2 508,74 reals exactement). L'enjeu reste bien sûr l'extension au secteur privé dans son ensemble dont la perspective n'est pas encore très proche. La loi de 2003 stipulait que l'extension du domaine des fonds de pension devait ressortir de négociations entre employeurs et syndicats.

Au-delà du rôle social ainsi confié aux fonds de pension, il s'agissait d'autre part de mobiliser une épargne interne pour stimuler le développement économique au cœur du programme de Lula. Les fonds accumulés atteignant près de 16 % du PIB, il était compréhensible qu'on qualifiât alors le projet de « stratégique » pour le développement du pays.

Mais le nouveau pouvoir voulait également faire de la gestion syndicale des fonds un instrument de moralisation et de limitation de la « voracité des marchés financiers » (Lula). L'idée était bien celle d'un contre-pouvoir face au système financier, assuré à travers la gestion paritaire par les syndicalistes familiarisés, parfois de longue date, avec les arcanes du système. Cette gestion paritaire était propre au secteur étatique mais celui-ci représentait alors (et toujours en 2008) la plus grande partie financière des fonds de pension brésiliens. Parmi les 369 fonds de pension du pays, les 81 fonds d'origine étatique sont les plus importants en nombre de participants et en épargne accumulée. Avec 63 % de l'encours total, ils représentent, en 2008, le cœur financier du système des fonds de pension brésiliens. Du fait des règles de gestion héritées des réformes de 2001 et consolidées par le gouvernement Lula, les représentants

1. Discours du président Lula, revue *Fundos de Pensão*, n° 284, 2003.

## BRESIL

syndicaux se taillent une part belle dans la gestion des fonds les plus importants du pays.

A la même époque (2003-2004), le président Lula exhortait le syndicalisme à sortir de sa fonction revendicative traditionnelle (salaires, temps de travail, conditions de travail) pour se hisser à la hauteur des enjeux historiques que représentait son élection pour le Brésil. Il offrait ainsi, disait-il, une nouvelle voie de légitimation aux syndicats et une modalité concrète de lutte contre les formes contemporaines du capitalisme. Les syndicats emmenés par une élite habituée à la gestion financière se sont progressivement ralliés à cette perspective, d'abord la CUT puis Força sindical, enfin la CGT. Comme ils y étaient invités, ils ont investi de nombreux espoirs dans cette tentative de « domestication du marché », dans le sens prêté à cette notion par Polanyi (1983) ou, plus récemment, par Castel (2003).

---

### **La mutation des syndicats, lutter contre le capitalisme avec ses armes**

Le mouvement syndical brésilien a toujours soutenu le système de retraite public instauré en 1923, même après son exclusion de la gestion de la sécurité sociale en 1966. Les fonds de pension créés en 1977 n'intéressaient pas les syndicats, ils s'en sont tenus alors à la défense du régime public et au principe de la répartition. Les premiers fonds de pensions publics apparus au début des années 1980 se sont heurtés à de vives critiques, les centrales les considérant comme inspirés par des considérations avant tout idéologiques. Progressivement cependant, les syndicats du secteur bancaire ont montré un intérêt grandissant à l'égard des FP, notamment lorsque l'argent de certains

fonds s'est retrouvé mêlé à des faillites ou à des situations d'insolvabilité. La part prise par ces fonds dans les privatisations des années 1990 a provoqué une réaction et la question du contrôle et de la maîtrise de cet argent des travailleurs a commencé à être posée dans de nombreux débats. C'est sous la pression d'une partie des syndicalistes, principalement de la CUT et *via* le Parti des travailleurs que le gouvernement Cardoso a, en 2001, modifié les règles de gestion. Il a introduit une présence syndicale dans les conseils délibératifs des fonds et confié la question des fonds publics aux syndicalistes.

Cette évolution doit beaucoup au fait que d'anciens syndicalistes ont été placés dès 2003 à des postes clés du système financier et à la tête des principaux fonds de pension publics. Par leur puissance financière, ces fonds détenaient une sorte de pouvoir symbolique passé pour l'occasion entre les mains de syndicalistes expérimentés. D'autres anciens responsables de la CUT (et du PT) ont par ailleurs fait partie de la première équipe gouvernementale du président Lula : ainsi Ricardo Berzoini et Luis Gushiken, anciens syndicalistes dans le secteur bancaire, sont devenus, l'un ministre de la Sécurité sociale, l'autre ministre de la Communication, deux postes décisifs pour influencer le discours gouvernemental dans ce domaine. Leur familiarité avec les milieux syndicalistes leur permettait également de stimuler l'engagement des centrales dans la mise en œuvre des réformes du gouvernement.

Progressivement donc, mais assez rapidement, les centrales syndicales du pays se sont converties à un mouvement qui déplaçait singulièrement leur vision du monde de la protection sociale. Alors qu'ils avaient été réticents à la création

des fonds et qu'ils avaient défendu le principe de la prestation définie contre celui de la cotisation définie, ils sont devenus d'ardents promoteurs de ce dernier quelques années plus tard. La loi de 2003 met en effet explicitement l'accent sur ce type de fonds, interdisant même toute autre création que des systèmes à cotisations définies. La grande différence entre les deux modalités de fonds de pension est connue, elle renvoie au problème de la localisation du risque, chez le prescripteur (fonds à prestations définies) ou chez le souscripteur (fonds à cotisations définies). Les syndicats nord-américains ont connu ces débats et ces oppositions lorsqu'est apparu, au cours des années 1980 et surtout 1990, un mouvement irrésistible vers les fonds à cotisations définies.

Les syndicalistes interviewés au cours de notre enquête ne témoignaient d'aucune gêne dans ce débat. La nouvelle croyance bousculait sensiblement la vision historique de la sécurité sociale enracinée parmi les travailleurs. Mais cette rupture ne posait pas de problème à ces responsables, prêts à supporter le risque d'un affrontement avec l'héritage de quelques décennies de luttes ouvrières. Ce déplacement volontariste a pris appui sur des convictions fortes et confortées par les relations développées par les dirigeants syndicaux brésiliens avec leurs homologues, notamment du continent nord-américain. La centrale Força Sindical en particulier dit avoir des relations suivies avec l'AFL-CIO, laquelle a une longue expérience de confrontation aux difficultés de gestion ou de contrôle des *pension funds* aux Etats-Unis (Montagne, 2006 ; Sauviat, 2003). La CUT a de son côté noué des relations suivies avec les syndicats au Canada. Il y a eu de nombreux voyages d'étude de syndicalistes

de la CUT dans ce pays et notamment au Québec où l'expérience du fonds solidaire du Québec a été observée avec intérêt. L'équilibre réalisé dans la Belle Province entre le dispositif de protection sociale et la politique d'investissement des fonds apporte de l'eau au moulin des syndicalistes brésiliens dont la stratégie est similaire.

---

### Trois axes de justification

La loi de 2003 en faveur des fonds de pension exclut explicitement tout autre type de création que des fonds à cotisations définies. Pour l'heure, leur part dans l'encours total est à peu près similaire à celle des fonds à prestations définies en raison du poids des fonds publics constitués originairement sur cette base. On peut s'étonner de cet abandon du principe de la répartition qui fut longtemps le cheval de bataille des syndicats, y compris dans leur défense des fonds à prestations définies dont la logique est assez proche, du point de vue du souscripteur, de la logique de la répartition. Les justifications fournies par les syndicats relèvent de trois arguments : passer d'une logique défensive (prévenir la corruption ou les mauvais usages de l'argent des travailleurs) à une logique offensive pour la gestion directe ; utiliser les fonds de pension comme technique d'alliance du capital et du travail ; lutter contre la financiarisation du capitalisme à travers les fonds de pension.

Cette nouvelle « bannière » politique a pu être brandie par les syndicats dans la mesure où le discours politique porté par les forces de gauche depuis plus de dix ans a contribué à dé-diaboliser les fonds de pension. Dès son élection, le président Lula appelait au renforcement de

## BRESIL

leur vocation sociale, une fois réglée la question du contrôle confié à la gestion syndicale. Ce rôle social ne se limite pas à la protection sociale, il englobe une fonction de soutien de l'investissement et de la politique de développement mise en œuvre par le gouvernement de gauche. Par exemple, en achetant une part de la dette publique, les fonds soutiennent l'Etat et rendent un grand service à la nation, soulignent les syndicalistes engagés dans la gestion. Ils bénéficient, en retour, de la garantie étatique sur leur placement<sup>1</sup>. La loi de 2003 interdit aux FP d'investir dans des entreprises étrangères et empêche – normalement – que leurs placements dans la dette publique représentent plus de 50 % de leur encours. Mais aujourd'hui, plus de 60 % des actifs des fonds de pension sont investis dans la dette publique brésilienne.

Les syndicats adaptent donc leur stratégie au contexte sachant que, pour eux, l'impératif de prise en charge des fonds remonte à l'époque où ils ont pu constater les risques de détournement que représentait cette formidable manne financière. Echappent-ils eux-mêmes à ce risque ? Un interviewé, gestionnaire de Previg, un fonds anciennement de l'Etat, évoque ce pouvoir de fascination des sommes qui circulent dans les fonds. Il s'agit moins d'un risque de corruption que d'une dérive gestionnaire des syndicalistes, séduits par le pouvoir d'action que permet la disposition de telles masses à investir.

« Si vous ne pouvez pas détruire votre ennemi, luttez avec lui » – le proverbe populaire brésilien est souvent cité à l'appui

de la nouvelle stratégie. Les syndicalistes ont commencé à croire à l'alliance capital-travail, un mariage de raison dans lequel l'équilibre des intérêts est la clé de voûte de l'union. La présence des syndicalistes à la bourse des valeurs, à la tête de nombreux organismes financiers est considérée comme partie constitutive du rapport de force. « Même s'ils n'exercent pas d'influence directe sur le marché, dit l'un de nos interviewés, la présence syndicale permet de nouveaux équilibres dans les rapports de force. »<sup>2</sup> Un représentant du syndicat des employés de banque de la CUT est plus clair encore : « Il y a eu un temps où la gauche pensait que le marché était l'ogre. Aujourd'hui, on discute. Je vois cela dans toutes les centrales, de la plus à gauche à la plus à droite. » Un militant de Força Sindical ajoute : « Avant, la bourse des valeurs était vue comme un acteur maléfique, l'expression d'un capital sauvage. Aujourd'hui nous la voyons d'une autre manière, d'ailleurs le président de la Bourse est une personne qui a réalisé des actions sociales avec nous. »

Dans l'élaboration des plans d'investissement des fonds de pension syndicaux, se nouerait ainsi une sorte de « pacte social » entre le capital et le travail, avec de nouvelles configurations des rapports entre le marché et les syndicats. Les promoteurs de ce pacte soulignent que la protection sociale est elle-même le résultat d'un pacte conclu entre l'Etat, le capital et le travail. Dès lors, l'Etat brésilien serait aujourd'hui l'organisateur d'un dialogue entre ces trois sphères, imbri-

---

1. Il est vrai que les FP brésiliens ont une part considérable de leurs activités investie dans la dette publique de l'Etat.

2. Entretien avec l'auteure, gestionnaire Bannesprev.

quant les fonds de pension dans une logique de « nouvelle solidarité »<sup>1</sup>.

Le troisième axe de justification, particulièrement mis en avant, est celui de la lutte contre la financiarisation de l'économie. Il y a longtemps déjà que l'attention est attirée sur la nécessité de discipliner les marchés financiers : « Il n'y a pas de doute que la discipline des marchés financiers, leur régulation et leur contrôle, sont des tâches urgentes et fondamentales pour toutes les nations et particulièrement cruciales pour les pays moins développés, en raison de la vulnérabilité à laquelle ils sont exposés » (Gushiken, Gonçalves, 2002). Dans le même texte, Gushiken et Gonçalves défendent l'idée que les fonds de pension disposent d'une capacité stratégique pour s'opposer au processus de financiarisation de l'économie mondiale. Dans le même sens, la CUT estime qu'il s'agit de lutter contre le capitalisme avec ses propres armes.

Si les syndicats ne s'intéressent pas aux fonds de pension, ceux-ci peuvent devenir des armes contre eux-mêmes, insiste Gushiken : « Il est possible que, dans un avenir pas très éloigné, ce monumental volume de fonds devienne un gigantesque cauchemar pour les travailleurs. » (Gushiken & Associados, 2002). Dès lors que l'essor des fonds de pension a concouru au cours des vingt dernières années à la dilatation d'une sphère financière dérégulée, la capacité syndicale à gérer les fonds peut introduire, plaide-t-il, l'exercice d'une discipline, voire d'une régulation du marché financier.

Quelques années plus tard, on constate une logique de placement des fonds de pension syndicaux beaucoup plus

tournée vers les rendements fixes tirés de la dette publique que vers le financement des activités privées.

En une dizaine d'années, les syndicats brésiliens ont été amenés à s'intéresser et à investir de manière offensive dans les fonds de pension. D'une part, ceux-ci ont pris une place croissante dans la protection sociale complémentaire. D'autre part la gauche politique a fortement souhaité disposer d'une épargne interne au service de sa politique de développement et capable de fournir un socle de stabilité face à la volatilité des marchés financiers.

Renonçant à leur politique traditionnelle, les syndicats se sont attelés à cette tâche avec un bel ensemble. Ils ont finalement contribué à légitimer les fonds de pension en créant une représentation de ceux-ci comme mécanisme d'inclusion sociale et comme moyen de lutter contre le capitalisme sauvage. Ils ont accru leur présence dans la société au-delà des attributions revendicatives historiques du syndicalisme. Il est un peu tôt pour savoir s'ils ont ainsi étendu la protection vieillesse des travailleurs, notamment du secteur privé, et si le rôle d'inclusion sociale prêté aux fonds se montre effectif. Pour l'heure, les fonds comptent 1,7 million de participants (et quelque 560 000 pensionnés), ce qui reste encore assez faible rapporté aux 98 millions d'actifs que compte le Brésil.

Dans l'espace des luttes symboliques, les syndicats ont voulu montrer qu'ils disposaient d'une légitimité supérieure à celle des marchés financiers du capitalisme sauvage pour porter à long terme la responsabilité sociale de la retraite complémentaire des travailleurs. Ce projet est

1. Voir le débat en France sur ce thème, à la fin des années 1990 : Aglietta (1998) ; Lordon (2000) ; ainsi que Orléan (1999).

## BRESIL

cohérent avec celui proclamé par le président Lula, dans ses dimensions sociales, économiques et nationales.

### Sources

Aglietta M. (1998), « Postface », in *Regulation et Crises du Capitalisme*, Paris, Odile Jacob.

Castel R. (2003), *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé ?*, Paris, La République des idées, Seuil.

Gushiken L., Gonçalves R. (2002), « Os fundamentos de um código de ética para investimentos e as novas perspectivas sindicais em fundos de pensão », in Gushiken L. (ed.), *Previdência complementar e regime próprio*, Indaiatuba, Instituto Integrar.

Gushiken & Associados (2002), « Previdência Complementar e Regime Próprio », in Gushi-

ken L. (éd.), *Previdência complementar e regime próprio*, Indaiatuba, Instituto Integrar.

Lordon F. (2000), *Fonds de pension, piège à cons ? Mirage de la démocratie actionnariale*, Paris, Raisons d'agir.

Montagne S. (2006), *Les fonds de pension : entre protection sociale et spéculation financière*, Paris, Odile Jacob.

Orléan A. (1999), *Le pouvoir de la finance*, Paris, Odile Jacob.

Polanyi K. (1983), *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard.

Sauviat C. (2003), « Syndicats et marchés financiers : bilan et limites des stratégies nord-américaines. Quelle valeur d'exemple pour les syndicats en Europe ? », *Revue de l'IRES*, n° 36, 2001/2.