



HAL
open science

Corruption et réforme politique : l'inertie politique du Brésil avant les élections de 2018

Frédéric Louault

► **To cite this version:**

Frédéric Louault. Corruption et réforme politique : l'inertie politique du Brésil avant les élections de 2018. Les études du CERI, Centre de recherches internationales de Sciences Po (CERI), 2018, pp.16 - 22. hal-03444380

HAL Id: hal-03444380

<https://hal-sciencespo.archives-ouvertes.fr/hal-03444380>

Submitted on 23 Nov 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Corruption et réforme politique : l'inertie politique du Brésil avant les élections de 2018 *par Frédéric Louault*

Après les turbulences politiques de l'année 2016 – marquée par la destitution de Dilma Rousseff puis l'effondrement du Parti des travailleurs (PT) aux élections municipales¹ – le Brésil est entré en 2017 dans une période de stabilisation économique mais d'enlèvement politique.

Le président intérimaire Michel Temer a engagé un agenda de réformes économiques et sociales particulièrement chargé pour un dirigeant dépourvu de légitimité électorale : réforme du code du travail et du système des retraites, réforme de l'assurance maladie, gestion des ressources pétrolières (retour à un système de concessions), défiscalisation des exportations et des investissements, etc. Ces réformes, dont certaines sont encore débattues au Congrès, visent à réduire les dépenses publiques et à stimuler l'activité économique en redonnant confiance au secteur entrepreneurial. Elles s'inspirent d'un programme diffusé dès le mois d'octobre 2015 par le Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB) et intitulé « Un pont vers le futur »². Après deux années de contraction du produit intérieur brut, le Brésil est techniquement sorti de la récession (taux de croissance estimé à 1 % en 2017) ; la courbe du chômage commence à s'inverser (12,2 % en novembre 2017 contre 13,1 % en janvier) et l'inflation est maîtrisée (3,5 %)³. La dépréciation du réal stimule les exportations, dans un contexte international favorable, mais la reprise est encore lente et fragile, tandis que certains indicateurs incitent à la prudence (investissement, production industrielle, dette publique, travail informel, etc.). Un tel agenda de réformes, en rupture avec le programme sur lequel Dilma Rousseff avait été démocratiquement réélue en octobre 2014, est cependant difficile à accepter pour nombre de Brésiliens. D'autant plus que Michel Temer et plusieurs membres de son gouvernement ont été directement mis en cause dans des scandales de corruption⁴. Les protestations sociales se sont multipliées pour dénoncer les réformes engagées par le gouvernement (manifestations, grève générale, etc.). Le président intérimaire a fait fi de ces revendications, autorisant même le déploiement temporaire des forces armées dans les rues de Brasília pour réprimer les manifestations⁵.

¹ Sur les enjeux de l'année 2016 au Brésil, voir F. Louault, « Brésil : la démocratie corrompue », in Opalc, *Amérique latine - L'année politique 2016 / Les Etudes du CERI*, op. cit., pp. 14-20.

² PMDB, *Ponte para o futuro*, 27 octobre 2015 (http://pmdb.org.br/wp-content/uploads/2015/10/RELEASE-TEMER_A4-28.10.15-Online.pdf).

³ BNP Paribas, « Brésil. La reprise à l'aune de la santé des agents économiques », *Economic Research, EcoEmerging*, 4^e trimestre 2017.

⁴ Plusieurs facteurs ont cependant perturbé le rythme des enquêtes contre la corruption en 2017 : 1) le décès du rapporteur de l'affaire Lava Jato, Teori Zavascki, dans un accident d'avion survenu le 19 janvier et dont les causes demeurent mystérieuses ; 2) la nomination le 7 février par Michel Temer de son ministre de la Justice, Alexandre Morães, comme juge au Tribunal suprême fédéral ; 3) la nomination le 17 septembre par Michel Temer d'un nouveau procureur général de la République, Raquel Dodge, en remplacement du dérangeant Rodrigo Janot (qui avait été nommé en 2013 par Dilma Rousseff et arrivait en fin de mandat).

⁵ Un décret présidentiel du 24 mai 2017 autorisait « l'emploi des forces armées pour la garantie de la loi et de l'ordre dans le district fédéral » (Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, « Decreto do 24 de maio de 2017 »). Face au tollé suscité par cette mesure, le décret a été abrogé dès le lendemain.

S'il est parvenu à résister aux différentes pressions (judiciaires, populaires et politiques) exercées à son encontre, Michel Temer n'en reste pas moins un président-tampon très impopulaire et extrêmement fragile politiquement. Comment interpréter le maintien au pouvoir d'un dirigeant si affaibli ? Comment expliquer cet enlèvement politique du Brésil et comment les élites politiques en tirent-elles profit ? Nous montrons dans les lignes qui suivent comment le climat de corruption pèse sur les relations exécutif-législatif et sur la réforme du système politique. Un regard intuitif et naïf laisserait penser que la pression liée à la multiplication des scandales pourrait inciter les décideurs politiques à œuvrer de concert pour une réforme politique de grande ampleur. Une analyse plus fine des faits montre qu'il n'en est rien. Les élites au pouvoir parviennent à résister au changement et à générer une force d'inertie qui freine, voire bloque tout projet visant à transformer le cadre, les règles et les pratiques politiques.

Michel Temer, un président-tampon protégé et tenu par le Congrès

L'opération anticorruption Lava Jato secoue depuis plus de trois ans la vie politique brésilienne. Le bilan chiffré de cette enquête de grande envergure, initiée le 17 mars 2014, n'est que provisoire, mais il est déjà édifiant. Fin 2017, la valeur totale des détournements était estimée à plus de douze milliards d'euros ; cent cinquante-huit prévenus ont accepté de collaborer avec la justice contre des remises de peine et cent soixante-cinq condamnations ont été prononcées pour un total de mille six cent trente-quatre années de prison ferme⁶. Pour la seule année 2017, neuf personnalités politiques de premier plan ont été définitivement condamnées, dont l'ancien président de la Chambre des députés, Eduardo Cunha (PMDB, condamné à quinze ans de prison), l'ancien Premier ministre de Lula, José Dirceu (PT, vingt-trois ans), le sénateur Gim Argello (Parti travailliste brésilien, PTB, dix-neuf ans), ou encore le député fédéral Pedro Corrêa (Parti progressiste, PP, vingt ans).

Les dirigeants politiques condamnés pour corruption par la justice en 2017⁷

Nom	Parti	Fonction exercée	Peine prononcée
Eduardo Cunha	PMDB	Président de la Chambre des députés	15 ans et 4 mois
José Dirceu	PT	Ancien ministre	23 ans
João Vaccari	PT	Trésorier du parti	15 ans et 4 mois
Delúbio Soares	PT	Trésorier du parti	5 ans
André Vargas	PT	Député fédéral	14 ans et 4 mois
Luiz Argôlo	Solidarité (SD)	Député fédéral	11 ans et 11 mois
Gim Argello	PTB	Sénateur	19 ans
Pedro Corrêa	PP	Député fédéral	20 ans et 7 mois
João Cláudio	PP	Trésorier du parti	8 ans et 11 mois

Source : O. Dabène et F. Louault, *Atlas du Brésil. Promesses et défis d'une puissance émergente*, 2^e édition, Paris, Autrement, 2018.

⁶ Ministère public fédéral, *A Lava Jato em números* (<http://lavajato.mpf.mp.br/atuacao-na-1a-instancia/resultados/a-lava-jato-em-numeros>).

⁷ Seules figurent les condamnations définitives prononcées en 2017 (et non celles susceptibles d'appel, comme celle de Lula, dont le jugement en seconde instance était attendu pour le mois de janvier 2018).

Il ne se passe pas une semaine sans que de nouvelles accusations viennent renforcer le discrédit de la classe politique. Ainsi, Geddel Vieira Lima (PMDB), qui fut ministre sous les gouvernements de Lula, Rousseff puis Temer, a été incarcéré le 8 septembre 2017 après que la police a découvert dans l'une de ses résidences cinquante et un millions de réaux stockés en petites coupures dans des valises. Geddel Vieira avait été arrêté une première fois le 3 juillet pour obstruction à la justice et placé en détention préventive, mais avait ensuite obtenu le droit de purger sa peine à son domicile.

Le président Temer (PMDB) est lui-même rattrapé par la justice. Une procédure pour corruption passive a été ouverte à son encontre par la Cour suprême, à la demande du procureur général de la République, Rodrigo Janot, mais elle a été classée sans suite par le Parlement le 2 août 2017⁸. Les mêmes députés avaient pourtant autorisé, un an auparavant, une procédure de destitution contre Dilma Rousseff (PT) motivée par des chefs d'accusation *a priori* bien moins graves... Deux poids, deux mesures. L'*impeachment* de Dilma Rousseff avait, sous couvert de légalité procédurale, un objectif politique très clair : accélérer la sortie du pouvoir de la présidente réélue en 2014 et mettre un terme à la domination du PT sur l'exécutif fédéral (depuis 2003), alors que l'opposition était incapable de provoquer une alternance par les urnes. En 2017, les rapports de force et les enjeux ont évolué. Le Congrès, majoritairement contrôlé par des députés qui ont tiré parti de l'*impeachment* pour renforcer leurs positions de pouvoir, n'a actuellement aucun intérêt à précipiter la chute de Temer. Les députés souhaitent à l'inverse maintenir un minimum de stabilité politique pour préparer les prochaines élections générales, prévues en octobre 2018. Ils espèrent aussi, à plus court terme, profiter de l'extrême fragilité politique de Temer, dont la cote de popularité est tombée à 5 % en décembre 2017⁹. Les congressistes qui forment l'actuelle base alliée peuvent ainsi peser de tout leur poids sur la prise de décision et négocier leur soutien au président contre des avantages politiques. Temer est donc à la fois protégé par le Congrès et tenu par celui-ci.

Une deuxième procédure à l'encontre de Michel Temer a été présentée le 20 septembre 2017 par le procureur général de la République, cette fois-ci pour obstruction à la justice et participation à une organisation criminelle. Mais cette demande a subi le même sort que la précédente : elle a été archivée par la Chambre fédérale le 26 octobre (seuls deux cent trente-trois députés ont voté en faveur de la mise en accusation du président). Durant sa présidence intérimaire, Temer n'aura donc pas souffert la même entreprise de démolition politique que celle vécue par Rousseff en 2016. On voit bien ici le rôle décisif joué par le Congrès dans le maintien des équilibres politiques. Mais les congressistes n'ont pas seulement le pouvoir de défaire une présidente ou de préserver un président. Ils se font aussi les cerbères du système politique en empêchant, depuis plusieurs décennies, toute initiative de réforme politique susceptible de mettre en péril leurs propres intérêts et de perturber leur mainmise sur la vie politique. Comme l'énonçait Michel Temer lui-même en 2015, alors qu'il était encore vice-président de la République, « le Congrès est le seigneur absolu de la réforme politique »¹⁰.

⁸ A l'issue du vote, deux cent vingt-sept députés ont appuyé la procédure. Il aurait fallu trois cent quarante-deux votes (la majorité des trois cinquièmes) pour que la procédure suive son cours et soit ensuite analysée par le Sénat.

⁹ « Para maioria, governo de Michel Temer é pior que o de Dilma Rousseff », Instituto Datafolha, 4 décembre 2017.

¹⁰ « Temer diz que Congresso é o senhor absoluto da reforma política », *Jornal do Brasil*, 17 mars 2015.

De l'art d'exploiter les failles du système électoral

Le Brésil est donc victime de son Congrès et prisonnier de son système électoral, instauré par la Constitution de 1988. Ce dernier génère des distorsions démocratiques de plus en plus visibles. L'élection des députés au scrutin proportionnel sur listes ouvertes institue un présidentialisme de coalition basé sur l'individualisation des comportements politiques, la fragmentation partisane et l'instabilité des alliances. Dans l'impossibilité de s'appuyer sur une majorité stable au Congrès, le président de la République devient « otage » d'une base alliée hétérogène et doit multiplier les concessions pour gouverner. Certaines d'entre elles sont clairement illégales, comme sous le premier mandat de Lula (2003-2006), lorsque des députés de la base alliée recevaient chaque mois plusieurs milliers de dollars en dessous-de-table pour voter les lois proposées par le gouvernement (affaire dite du Mensalão, dont le jugement a abouti en 2012 avec la condamnation à des peines de prison fermes pour plusieurs dirigeants politiques, dont, déjà, l'ancien Premier ministre José Dirceu).

D'autres pratiques usent de canaux légaux et codifiés tels que la distribution de postes de pouvoir aux alliés dans des ministères et agences étatiques ou l'octroi par l'exécutif d'enveloppes budgétaires aux parlementaires (*emendas parlamentares*). Entre juin et octobre 2017, Temer a ainsi libéré légalement plus de 6,6 milliards de réaux, pris sur le budget de l'Etat et versés soit aux groupes parlementaires, soit directement aux députés afin de leur permettre d'engager des actions dans leurs circonscriptions électorales. Les montants alloués ont été particulièrement importants lorsque les députés examinaient les accusations formulées par le procureur général de la République, Rodrigo Janot : 4,4 milliards ont été débloqués en juin-juillet (avant le vote du 2 août), puis 2,2 milliards supplémentaires en septembre-octobre (avant le vote du 23 octobre)¹¹. De même, après le vote du 2 août, Temer a démis de leurs fonctions des proches de plusieurs députés officiellement membres de sa base gouvernementale mais ayant voté contre lui, qui exerçaient dans l'exécutif national ou dans des représentations régionales d'agences fédérales¹². C'est ainsi que les superintendants de l'Institut national de la colonisation et de la réforme agraire (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, INCRA) pour les Etats d'Espírito Santo, Paraná et Sergipe ont été évincés. Ils avaient été nommés par l'intermédiaire des députés Fernando Francischini, Laércio Oliveira et Carlos Manato (tous trois membres du Parti humaniste de solidarité), qui ont voté contre Temer le 2 août. Les dirigeants de la puissante Agence nationale des mines, liés aux députés Paulo Foletto et Luiz Lauro Filho (tous deux membres du Parti socialiste brésilien), ont subi le même sort. Les postes libérés ont permis de récompenser d'autres alliés, avec notamment en ligne de mire la négociation au Congrès du projet de réforme du système d'assurance sociale. Pour pallier son illégitimité et son impopularité, Temer use donc d'une tactique politique classique mêlant concessions et menaces. C'est à ce prix qu'il parvient à maintenir un minimum de stabilité dans les relations entre l'exécutif et le législatif.

¹¹ J. Pereira, « Denúncias contra Temer movimentaram R\$ 6,6 bilhões em emendas parlamentares », *Congresso em Foco*, 30 octobre 2017.

¹² M. Louro, « Temer demite aliados dos deputados que votaram a favor do seu julgamento », *Público*, 28 août 2017.

Le financement privé des campagnes électorales, mal encadré et mal contrôlé, constitue une autre faille du système électoral. Les règles de financement favorisent un recrutement ploutocratique du personnel politique et les collusions entre les entreprises privées et les pouvoirs publics. Dans les années 2000, sur fond de croissance économique et de politique de grands travaux, quelques grandes entreprises de BTP (Odebrecht, OAS, Camargo Corrêa, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez) se sont faites spécialistes du financement des campagnes électorales et ont littéralement cartellisé la vie politique. Les « dons » officiels de ces cinq entreprises aux candidats et partis politiques sont passés de 16,8 millions de réaux pour les élections de 2002 à 234 millions en 2010, et plus de 300 millions en 2014 (dont 111 millions pour Odebrecht)¹³. En parallèle, elles ont contribué au développement de nouveaux réseaux de corruption à la fois très larges et très structurés, qui touchent tous les niveaux de pouvoir et dont l'affaire Lava Jato ne met en lumière que quelques ramifications. Le domaine de la construction civile n'est qu'un exemple parmi d'autres. Des entreprises de différents secteurs dépensent des millions de réaux à chaque élection pour faire élire des candidats qui défendront leurs intérêts. Le groupe JBS, première entreprise brésilienne d'agroalimentaire qui représente un quart du marché mondial de la viande bovine, a ainsi injecté plus de 463 millions de réaux dans les campagnes électorales entre 2006 et 2014 (dont 366,8 millions pour les élections de 2014)¹⁴. En 2014, le comité de campagne de Dilma Rousseff et Michel Temer a reçu plus de 350 millions de réaux de dons, dont 69 millions de la part de JBS¹⁵. En novembre 2015, la présidente réélue a finalement imposé – en mettant un veto sur une « mini-réforme électorale » votée par le Congrès (loi n° 13.165/2015) – l'interdiction du financement des campagnes électorales par les entreprises privées. Quelques jours plus tard, le président de la Chambre des députés Eduardo Cunha autorisait l'ouverture de la procédure d'*impeachment* contre Rousseff... Pour les élections de 2018, le Congrès a approuvé la création d'un « fonds spécial de financement de campagne » (lois 13.487 et 13.488 du 6 octobre 2017). Ce financement public, d'un montant total de 1,7 milliard de réaux, doit permettre de compenser l'interdiction du financement privé des campagnes électorales. Un plafonnement des dépenses est également instauré : 70 millions de réaux pour les candidats à la présidence de la République, 2,5 millions pour les candidats à la Chambre fédérale. Mais cette nouvelle « mini-réforme électorale » ne donne pas à la justice électorale les moyens de lutter de manière efficace contre les collusions informelles entre les entreprises et les candidats (caisses noires, etc.). La zone grise où le cadre légal s'évanouit dans un flot d'irrégularités comptables n'a pas disparu, faute d'un contrôle strict des recettes et dépenses électorales.

¹³ Voir les données officielles sur le site du Tribunal supérieur électoral (rubrique « Prestation de comptes électoraux ») : <http://inter01.tse.jus.br/spcweb.consulta.receitasdespesas2014/abrirTelaReceitaComite.action>.

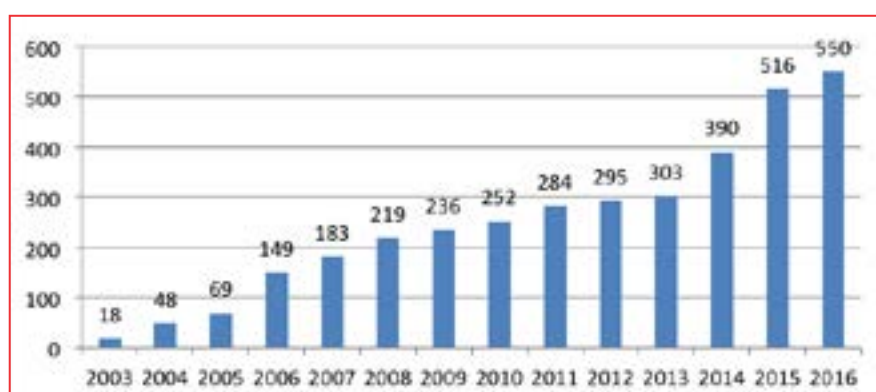
¹⁴ L. Prazeres, « Doações da JBS a políticos equivalem a 18,5 % de empréstimos com BNDES », UOL, 28 janvier 2015.

¹⁵ Outre son implication dans une affaire de vente de viande avariée qui a éclaté en mars 2017, le groupe JBS est à l'origine du scandale qui déstabilise Michel Temer. Mis en examen en 2016 dans le cadre de l'affaire Lava Jato, un dirigeant du groupe JBS, Joesley Batista, décide de collaborer avec la justice. Le 7 mars 2017, il rencontre Michel Temer et l'enregistre à son insu dans un garage du palais de Jaburu. Il lui annonce qu'il fait verser des pots-de-vin à l'ancien président de la Chambre fédérale, Eduardo Cunha (alors emprisonné) pour acheter son silence. Michel Temer de lui répondre : « il faut maintenir ça, d'accord ? » (« *Tem que manter isso, viu?* »). La diffusion de cet enregistrement est à la base des actions engagées contre Temer par le procureur général de la République, Rodrigo Janot.

Une impossible réforme politique

Certes, plusieurs évolutions laissent entrevoir une moindre tolérance de la corruption. Le nombre d'enquêtes contre la corruption a explosé entre l'arrivée au pouvoir de Lula en 2003 et la destitution de Dilma Rousseff en 2016 (cinq cent cinquante opérations en 2016 contre dix-huit en 2003). Surtout, les enquêtes aboutissent et remontent jusqu'au sommet de l'Etat. De lourdes peines sont prononcées et appliquées à l'encontre de personnalités jusqu'alors considérées comme inatteignables. L'impunité des élites politiques et économiques n'est plus totale, malgré les tentatives d'obstruction orchestrées par certains dirigeants afin de ralentir le travail judiciaire.

Evolution du nombre d'opérations policières contre la corruption (2003-2016)



Source : Polícia Federal do Brasil (2017)

Mais l'adaptation du cadre juridique (« loi anticorruption » n° 12.846 du 4 juillet 2013 responsabilisant les corrupteurs et plus seulement les corrompus) et la répression contre les crimes de corruption ne suffisent pas, loin s'en faut, à casser des habitudes politiques installées depuis des siècles. L'impact des actions policières et judiciaires ne saurait être durable sans une réforme en profondeur du système politique. En la matière, le rôle du Congrès est incontournable puisqu'aucune modification constitutionnelle n'est envisageable sans une majorité des trois cinquièmes à la Chambre des députés et au Sénat. En juin 2013, Dilma Rousseff avait bien tenté d'engager un bras de fer avec le Congrès en exprimant son intention de convoquer une assemblée constituante exclusivement dédiée à la réforme politique. Faute d'appui, elle s'était ensuite prononcée pour l'organisation d'un référendum sur cinq points de réforme politique. Mais elle avait dû plier par deux fois face aux résistances du Congrès. Cet épisode avait d'ailleurs contribué à détériorer les relations avec sa base alliée¹⁶.

Comment susciter un élan réformateur au sein de congressistes qui bénéficient depuis plusieurs décennies du système en vigueur et qui ont construit leurs carrières et leurs clientèles politiques sur la base de ce système ? Peut-on attendre d'eux qu'ils nettoient les écuries d'Augias alors que 40 % des députés et sénateurs de l'actuelle législature (deux cent trente-huit au total)

¹⁶ F. Louault, « La démocratie brésilienne à l'épreuve », Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes, Sciences Po, 26 mars 2016 (www.sciencespo.fr/opalc/content/la-democratie-bresilienne-lepreuve).

étaient eux-mêmes visés en 2017 par des enquêtes de la Cour suprême¹⁷ ? Il est improbable que l'onde de choc provoquée par l'opération Lava Jato engendre à court terme un bouleversement du cadre et des pratiques politiques. Si un toilettage du système politique semble inéluctable, les élites politiques brésiliennes ont déjà fait état à plusieurs reprises dans le passé de leur capacité de résistance au changement, de rebond, voire de régénération. Le thème de la réforme politique, qui revient au cœur de l'agenda législatif à chaque crise majeure du système représentatif (Colligate en 1992, Mensalão en 2005, Lava Jato en 2015), n'a jusqu'alors produit que peu d'effets concrets sur les comportements politiques. Comme le soulignait le politologue Sérgio Abranches en 2005, une réforme politique centrée sur les règles électorales a peu de chances de produire des effets conséquents et durables si elle ne s'articule pas à une réflexion plus profonde sur la réforme constitutionnelle¹⁸. Alors que le Brésil célèbre en 2018 le trentième anniversaire de la Constitution de 1988, les débats sur la refonte de cette charte sont plus que jamais à l'ordre du jour. Mais étant donné le contexte actuel – marqué par une polarisation politique croissante, la fragilité du système partisan et la priorité donnée aux politiques de stabilisation macroéconomique – il est peu probable que le prochain président de la République dispose d'une influence politique suffisante auprès du Congrès pour rompre avec l'inertie politique et engager un tel chantier.

¹⁷ Cid Gomes, ministre de l'Éducation du gouvernement Rousseff, avait déclaré publiquement en mars 2015 que le Congrès comptait dans ses rangs « trois à quatre cents brigands ». Il avait démissionné à la suite de ces propos (Câmara dos Deputados da República do Brasil, « Plenário começa a ouvir Cid Gomes sobre "achacadores" », 18 mars 2015).

¹⁸ S. Abranches, « Os dilemas da governabilidade no Brasil: reforma política ou reforma do Estado? », *Cadernos Adenauer*, Vol. 6, n° 2, septembre 2005, pp. 39-60.