

Quelques réflexions sur les élections brésiliennes d'octobre 2018 et sur l'arrivée à la présidence de Jair Bolsonaro.

François d'Arcy¹

02/11/2018

Les prises de parole anciennes ou récentes de Jair Bolsonaro, abondamment diffusées dans les media brésiliens et internationaux, montrent à l'évidence que ses idées et ses positions le classent à l'extrême-droite. Est-ce à dire que les électeurs qui l'ont élu à une majorité de 55% ont voté pour l'extrême-droite ? Poser cette question amène à s'interroger sur les conditions très particulières dans lesquelles s'est faite cette élection, à refuser des comparaisons trop hâtives avec la situation politique dans d'autres pays, et à mettre en lumière l'originalité de la situation politique brésilienne.

En France et dans d'autres pays européens, l'extrême-droite est facilement identifiée à un parti politique dont le leader (et parfois fondateur) a vocation à briguer les plus hautes fonctions de l'Etat. Au Brésil la situation qui a amené Bolsonaro au pouvoir est différente. Quand celui-ci, obscur député fédéral, s'est lancé dans une aventure à laquelle personne ne croyait, il lui fallait être présenté par un parti pour être candidat, selon les lois électorales brésiliennes. Lui qui avait, durant ses 27 ans de carrière, changé un grand nombre de fois de parti, a finalement trouvé le PSL (Partido social liberal) qui lui a ouvert ses portes. Il s'agit d'un de ces très nombreux partis qualifiés de « nanicos » (nains) et si son idéologie se rapproche de celle du nouveau président, sa très faible audience empêchait toute comparaison avec les partis d'extrême-droite européen. Certes, le succès de la candidature Bolsonaro a propulsé le PSL dans la cour des grands, passant de 1 à 52 députés fédéraux (sur 513), et il est possible que dans l'avenir il devienne un vrai parti d'extrême-droite. Mais il n'était pas perçu comme tel par les électeurs et pour eux le 17 (chiffre du parti) qu'ils tapaient sur l'urne électronique était associé à la personne Bolsonaro, non au PSL dont il était légalement le candidat.

Pour comprendre pourquoi ce candidat, qui n'était porté au départ de sa course solitaire par aucun courant politique organisé, a finalement été élu il faut se tourner vers le véritable protagoniste de cette élection, l'ancien président Lula, qui a dominé la politique brésilienne pendant ses deux mandats (de 2002 à 2010) puis pendant un mandat et demi de la successeur qu'il s'est choisie, Dilma Rousseff. Lula était bien décidé à revenir à la présidence en 2018 mais sa candidature se heurtait à une difficulté majeure : son inculpation puis sa condamnation pour corruption dans le cadre des opérations « Lava Jato », à l'origine de l'incarcération de politiciens de divers partis ainsi que de quelques-uns des principaux entrepreneurs du pays. Une nouvelle jurisprudence du Tribunal Suprême Fédéral (STF) a établi que pourraient être incarcérés les personnes condamnées par une juridiction collégiale de seconde instance alors qu'il était admis jusque là que, selon la Constitution, l'incarcération n'était possible qu'une fois épuisés tous les recours (ce qui aboutissait bien souvent à une

¹ Professeur émérite de science politique, ancien directeur de l'Institut d'Études Politiques de Grenoble, François D'arcy est installé au Brésil depuis une vingtaine d'années.

impunité de fait). Cette jurisprudence appliquée à Lula, condamné en seconde instance à douze années de prison, entraîna son incarcération en avril 2018, ce qui l'empêchait de continuer à faire campagne.

Plus déterminant encore était le fait que la loi dite de « Ficha Limpa » interdit toute candidature à une charge électorale aux personnes condamnées pénalement par une instance collégiale de seconde instance. L'interdiction est prononcée par un Tribunal électoral régional (TRE) ou par le Tribunal supérieur électoral (TSE) au moment de l'enregistrement des candidatures. Pour la candidature de Lula cette interdiction a pris effet en septembre 2018.

Jusqu'à cette date Lula a maintenu le mythe de sa candidature, tout en sachant qu'elle ne pourrait pas être validée, et tout en continuant à affirmer que sa condamnation, son incarcération et la possible invalidation de sa candidature n'étaient que machination politique pour l'empêcher de redevenir président. Cette attitude lui a permis d'être en première place dans les sondages. Un plan B était cependant en place : Lula avait choisi Fernando Haddad comme candidat à vice-président, sachant que lorsque le TSE invaliderait sa candidature Haddad deviendrait le candidat officiel du PT. Jusque là tout s'est passé comme prévu et Haddad qui, sur son seul nom, n'aurait recueilli qu'un faible nombre de voix, a recueilli du jour au lendemain le report des intentions de vote de Lula, à partir de ce slogan génial dans sa simplicité « Haddad est Lula » (masque à l'appui !).

Une fois garantie la présence de son avatar au second tour, quelles étaient les chances de Lula-Haddad de l'emporter? Au départ, on pouvait penser que pour la cinquième fois le combat final serait entre les deux partis ayant une audience nationale, le PT et le PSDB dont le candidat à la présidentielle était le gouverneur sortant de São Paulo, Geraldo Alkmin. Le PSDB affaibli par des batailles de chefs, bénéficiait de l'alliances et du soutien plutôt mou de partis du « Centrão » (mot désignant les partis de droite et centre droit). Dans cette hypothèse, Lula-Haddad pouvait raisonnablement s'attendre à une victoire au second tour. Mais les sondages montraient aussi la montée d'un candidat encore largement inconnu du public, Jair Bolsonaro, dont la possible accession au deuxième tour ferait, pouvait-on croire, le meilleur ennemi pour Lula.

Deux facteurs ont bouleversé les calculs de Lula et permis la victoire de Bolsonaro. L'un est la place prépondérante qu'ont pris les problèmes de sécurité dans les préoccupations des Brésiliens, toutes classes confondues. Bolsonaro en a fait le thème dominant de son discours et quoiqu'on puisse penser de la faisabilité ou de l'efficacité de ses propositions en ce domaine, nombreux sont ceux que cela a motivés en sa faveur. Plus décisif cependant a été le fait que Bolsonaro a bénéficié du rejet massif par les électeurs non seulement du PT mais de l'ensemble de la classe politique. Cela fut net à l'égard du PT, qui avait déjà perdu une partie de son audience aux élections municipales de 2016 après l'impeachment de Dilma Rousseff ; rejet plus net encore à l'égard de Lula lui-même, au point qu'il a été jugé préférable de le faire disparaître de la campagne du second tour de Fernando Haddad. Ce rejet touche aussi l'ensemble de la classe politique comme le prouvent les résultats aux élections qui avaient lieu en même temps que l'élection présidentielle (députés fédéraux, deux tiers des sénateurs, gouverneurs, députés des assemblées des états). Le renouvellement des députés fédéraux dépasse ce qu'on pouvait observer dans les élections antérieures et les grands partis

ont perdu une bonne partie de leurs sièges. Des caciques de ces partis à la chambre fédérale et au sénat n'ont pas été renouvelés. L'élection des gouverneurs, notamment pour ceux qui ont été élus au deuxième tour, ont vu la victoire de personnes nouvelles en politique. Pour bien comprendre le sens de ce qui s'est passé en octobre 2018 et la victoire de Bolsonaro il faudrait donc procéder à une analyse fine et complète de l'ensemble de ces élections, ce qui sort du cadre de cette note.

Ce rejet de Lula, du PT et de la classe politique mérite qu'on en cherche l'origine. Avec une question connexe : pourquoi, face à la candidature Lula-Haddad, aucune autre candidature n'a émergé, davantage crédible que celle de de Bolsonaro, qui souffrait pourtant parmi les électeurs d'un rejet presque aussi fort que celui de Lula. L'explication la plus souvent avancée est que la corruption mise à jour par les procès en chaîne, notamment dans le cadre des opérations « Lava jato », a touché peu ou prou tous les partis politiques, plongeant le Brésil dans une grave crise politique et morale. A tort ou à raison Bolsonaro se présentait comme le seul candidat exempt de toute corruption. La sévère crise économique que traverse le Brésil a, bien sûr, également motivé bon nombre d'électeurs à chercher une solution en dehors des cadres politiques traditionnels mais je laisse de côté les résultats et conséquences des politiques économiques et sociales des années de gouvernement PT qui nécessiteraient à eux seuls de longs développements. Je m'attacherai ici aux conséquences proprement politiques de la manière de gouverner de Lula, qui s'est traduite par un effondrement du système politique, un vide dans lequel Bolsonaro a pu s'engouffrer.

Fort d'un niveau d'approbation stratosphérique, Lula a établi un mode de gouvernement centré sur sa seule personne. Au sein du PT d'abord en jouant sur les divisions internes pour asseoir sa propre direction et empêchant l'émergence d'un possible successeur ; tel était le sens de son choix comme candidate à la présidence, en 2010, de Dilma Rousseff, qui n'avait aucune autorité sur le parti. Un scénario analogue se joue avec le choix de Fernando Haddad d'abord comme candidat à la mairie de São Paulo, en 2012, puis comme candidat à la vice-présidence et à la présidence en 2018. Par ailleurs, si le PT apparaissait comme un outil au service de Lula plus que comme un parti de gouvernement, a fortiori il ne pouvait être le pivot d'une coalition de gauche lui assurant une majorité. N'étaient admis dans l'orbite du PT que des petits partis d'extrême-gauche sans expression électorale significative, alors des partis plus importants que l'on peut qualifier de gauche ou de centre gauche étaient marginalisés. Cela explique l'échec d'Haddad quand il a appelé à la formation d'un front démocratique pour contrer Bolsonaro pendant la campagne du deuxième tour.

Pour s'assurer des majorités au Congrès, Lula a préféré rechercher le soutien de partis et de caciques politiques sans affinités politico-idéologiques avec le PT. Ce « présidentielisme de coalition » est de tradition au Brésil et les moyens utilisés sont parfaitement rôdés : attribution de postes ministériels et de direction dans les organismes publics, qui donnent le contrôle sur des secteurs de la dépense publique et entretiennent des clientèles ; crédits alloués pour des projets intéressant directement un parlementaire, etc. Mais Lula a été plus loin, mettant en place un système de corruption généralisé comme mode de gouvernement et s'assurant par là la fidélité de ses appuis au Congrès. Pendant le premier mandat de Lula le scandale du « mensalão » a mis au jour une forme encore relativement bénigne de corruption sous la

forme de versements mensuels en argent liquide (d'où le nom) à des parlementaires ; un procès retentissant au Tribunal suprême fédéral s'est terminé par des peines de prison pour quelques-uns des principaux cadres du PT, mais a épargné Lula faute de preuve et n'a pas empêché sa réélection.

D'une tout autre ampleur sont les actes de corruption mis au jour par l'opération « Lava jato » impliquant les plus grandes entreprises de travaux publics et du secteur agroalimentaire, des cadres de la Petrobras, ainsi que la plupart des partis politiques et de leurs dirigeants dont, en premier lieu, le PT. Certes, la corruption a toujours été présente (et tolérée) dans la vie politique brésilienne, qu'elle serve au financement des campagnes électorales, le plus souvent en dehors des déclarations légalement obligatoires, ou à l'enrichissement personnel. Mais jamais elle n'avait été élevée au rang de mode de gouvernement. Les nombreuses descriptions qui en ont été données me dispensent d'en relater le fonctionnement.

Ce qui m'intéresse en revanche c'est de mettre en lumière les conséquences les plus pernicieuses de ce mode de gouvernement sur le système politique brésilien. D'une part, il a accru la tendance brésilienne à la balkanisation des partis politiques qui atteint aujourd'hui un niveau inégalé : l'élection de 2018 envoie au Congrès des représentants de 30 partis ! Cette multiplication des partis s'est faite au profit de partis à audience géographiquement limitée ; elle empêchait la formation d'une opposition, ce qui était bien le but recherché, mais aussi l'émergence de leaders ayant une audience nationale. Prisonnière de ses jeux politiques, la classe politique n'a pas pris conscience des évolutions de la société brésilienne. Elle a abordé l'élection de 2018 à travers ses schémas habituels, un grand nombre de partis cherchant à avoir leur propre candidat à la présidence, ce qui aboutissait à une dispersion des candidats dont aucun n'avait la crédibilité et les appuis suffisants pour convaincre les électeurs. Même le candidat du PSDB, parti d'envergure nationale et qui traditionnellement disputait le deuxième tour avec le PT, a fini au premier tour de 2018 aux alentours de 5%.

Se tournant maintenant vers le futur, la mise en place de la nouvelle équipe gouvernementale se dessine rapidement, privilégiant les regroupements des ministères actuels pour en diminuer drastiquement le nombre. Mais il faudra attendre quelque temps pour juger des équilibres qui s'y feront jour et de la capacité de Bolsonaro à la diriger alors qu'il n'a pas d'expérience de fonctions exécutives et que sa longue expérience parlementaire n'a guère laissé de traces. Sur les politiques qui seront menées une quasi-certitude : on peut s'attendre à des mesures que l'on peut qualifier de droitières notamment dans le domaine de l'enseignement, de la politique familiale, de la sécurité ; et une inconnue : face à la crise économique et à l'accumulation d'un gigantesque déficit des finances publiques, jusqu'où iront les projets de libéralisation radicale du titulaire d'un super-ministère de l'économie, Paul Guedes, et quelles mesures pourront être prises rapidement, concernant notamment le régime des retraites.

Il faut rappeler cependant que le régime présidentiel brésilien ne laisse que des pouvoirs limités au président. La plupart des mesures doivent faire l'objet d'une loi, et bien souvent d'une réforme constitutionnelle tant la constitution de 1988 contient de dispositions qui

partout ailleurs seraient de nature législative. La négociation avec le Congrès est donc permanente. Elle se fera avec des partis très morcelés mais qui du fait de leur faiblesse même peuvent être tentés de se rapprocher du pouvoir. Par ailleurs il existe des regroupements de parlementaires sur des intérêts communs et qui peuvent également servir d'interlocuteurs à l'exécutif. Ces « fronts parlementaires » expriment, mieux que les partis, le conservatisme de la société brésilienne actuelle (fronts parlementaires de l'agriculture, des évangéliques, ou encore de la sécurité qui regroupe bon nombre de parlementaires militaires, policiers ou magistrats) ; ils seront un soutien actif du président pour bon nombre des mesures de son programme.

Il est donc possible que Bolsonaro n'ait pas trop de difficultés avec le Congrès, mais en même temps le rôle primordial de celui-ci dans la politique brésilienne offre une certaine garantie contre des dérives autoritaires dont bon nombre d'observateurs ont signalé le danger. D'autres institutions solides offrent cette même garantie : l'indépendance du ministère public et des tribunaux, au premier rang desquels le Tribunal suprême fédéral, gardien de la constitution ; une presse forte, diversifiée et jalouse de son indépendance ; un fédéralisme qui donne des pouvoirs étendus aux états et aux municipalités, même si beaucoup sont dans une situation financière critique ; à quoi on peut ajouter, quitte à étonner, des forces armées attachées au fonctionnement régulier des institutions.

A plus long terme il faut s'attendre à une certaine restructuration de l'univers politique dont les élections viennent de montrer à quel point il était vermoulu. Elle se fera dans la perspective des élections de 2022, avec l'espoir d'un retour à une certaine stabilisation après le grand chamboulement de 2018. Plusieurs scénarios sont possibles qui mériteraient une étude approfondie ; je ne ferai que suggérer quelques pistes en reprenant pour simplifier les catégories traditionnelles de classification politique. La question qui se pose est celle de l'émergence de partis ou de courants politiques susceptibles de présenter une offre politique cohérente au niveau national, aussi bien pour l'élection du président que celle des parlementaires fédéraux et des états et des gouverneurs.

Commençons par l'extrême-droite dont j'ai dit plus haut qu'elle n'avait pas jusqu'à présent d'organisation propre. Y aura-t-il émergence d'un parti d'extrême-droite « bolsonariste » ? Pour le moment rien n'indique que Bolsonaro souhaite aller dans ce sens et l'aventure qui l'a amené en quatre ans à la présidence a été principalement individuelle. Mais à la chambre des députés et au Sénat des parlementaires se sont fait élire sous la même étiquette que lui, le PSL, et il pourrait y avoir là l'amorce d'un parti d'extrême-droite servant de support à des candidatures en 2022, notamment à la présidence, que ce soit pour un renouvellement du mandat de Bolsonaro (qui s'est prononcé pour un retour au mandat unique) ou pour un autre candidat qui émergerait d'ici là.

Une autre possibilité serait l'émergence à droite et au centre droit d'un courant structuré correspondant aux tendances conservatrices qui traversent actuellement la société brésilienne, et duquel sortirait notamment un nouveau leader politique candidat à la présidence. Il ne manque pas, dans les débris des partis politiques actuels, de personnages qui s'y voient déjà : tel le nouveau gouverneur de l'état de São Paulo, Doria, élu sous l'étiquette du PSDB ; il a fait d'emblée allégeance à Bolsonaro contre le candidat à la présidentielle de

son propre parti dont il espère bien récupérer la direction. On peut penser que le PSDB, qui fut le parti de Fernando Henrique Cardoso et dont l'orientation première fut social-démocrate, perdra alors son unité et la capacité qu'il a eu un temps d'être un parti porteur d'un projet national. Je ne vois guère non plus que les partis politiques que l'on peut actuellement situer à droite puissent se transformer en un grand parti conservateur. On peut en revanche s'attendre à ce qu'apparaissent à tous les niveaux, y compris la présidence, des candidats portés par les églises évangéliques, principalement néo-pentecôtistes, qui jouent déjà un grand rôle dans la politique brésilienne ; ce fut déjà le cas en 2016 pour l'élection de l'actuel maire de Rio-de-Janeiro. On peut aussi envisager comme possible la montée en puissance du parti « Novo », représentant davantage une droite liée au milieu entrepreneurial : son candidat à la présidence, João Amoêdo a suscité de l'intérêt même s'il n'a recueilli que 2,5% des voix ; mais retient surtout l'attention l'élection du gouverneur de l'état de Minas Gerais : propriétaire de nombreux commerces et se présentant pour la première fois à un mandat électif, il l'a emporté avec près de 70% des voix sous l'étiquette du parti Novo, contre un ancien gouverneur PSDB et laissant en troisième position le gouverneur sortant PT. Il pourrait y avoir là le laboratoire d'une nouvelle droite brésilienne.

En ce qui concerne la gauche et le centre-gauche, le PT est déjà sur les rangs pour conduire l'opposition et préparer la présidentielle de 2022. Mais au second tour qui vient de se dérouler Haddad ne l'a emporté que dans les neuf états de la région Nordeste et deux états de la région Nord, c'est-à-dire dans les états les plus pauvres. Partout ailleurs il a été largement distancé par Bolsonaro qui était porté par un refus absolu du PT. Il paraît donc exclu que le PT puisse, seul ou avec ses satellites, emporter la conviction d'une majorité d'électeurs, ni qu'il puisse être l'élément central d'un regroupement des forces politiques de gauche, a fortiori si Lula continuait à prétendre au leadership. Les autres partis de gauche pourraient éventuellement se regrouper si les querelles d'ego ne l'emportent pas mais il faudra sans doute attendre plus longtemps pour qu'ils puissent faire alternance avec les forces conservatrices actuellement dominantes, et qu'ils puissent pour cela s'appuyer sur des mouvements sociaux aujourd'hui très affaiblis.

+++

Le Brésil est un pays à fort potentiel. Sa principale faiblesse vient de sa classe politique largement incompétente et corrompue et d'un système politique organisé pour assurer son maintien et sa reproduction. Les résultats de l'ensemble des élections d'octobre 2018 sonnent comme un sursaut des électeurs pour sortir de ce système, même si le prix peut en apparaître élevé. Mais ce sursaut n'a pu s'exprimer que dans un vote essentiellement de rejet, donnant au deuxième tour de l'élection présidentielle une majorité à ceux qui rejetaient la classe politique en place et notamment le PT et Lula ; quant à la forte minorité (45%) qui a rallié Haddad, elle comptait pour une bonne part ceux qui rejetaient plus que tout la candidature Bolsonaro. On ne peut donc comprendre la période ouverte par l'élection de 2018 que comme une période de transition. Il reste beaucoup à faire pour qu'elle débouche sur un changement véritable.

