

Les Études du CERI
N° 105 - juillet 2004

**Dix-huit mois
après l'accession de Lula au pouvoir,
où en est le Brésil ?**

François d'Arcy

François d'Arcy

Dix-huit mois après l'accession de Lula au pouvoir, où en est le Brésil ?

Résumé

S'interrogeant sur les chances de réussite du gouvernement de Luiz Inácio Lula da Silva, cette étude part de l'idée que le principal obstacle réside dans la structure du système politique brésilien. Faute de pouvoir le réformer, le président Lula a su, non sans habileté, s'y adapter, au prix cependant d'alliances hétérogènes. Respectant par ailleurs ses engagements de campagne, qui lui avaient permis d'être élu après trois échecs consécutifs, il a maintenu une politique de lutte contre l'inflation et de stricte discipline budgétaire, ainsi que de respect des contrats concernant tant la dette publique que les entreprises issues des privatisations. Cette politique macroéconomique, dans la continuation de celle de Fernando Henrique Cardoso, a dominé la première année de son gouvernement, retardant la mise en place de nouvelles politiques sociales ou de développement durable. Telles que celles-ci se dessinent, elles sont davantage marquées par la continuité que par la rupture, ce qui est sans doute le gage de leur réussite.

François d'Arcy

Eighteen months into Lula's presidency, how is Brazil faring?

Abstract

This study, which examines the chances of success of the government of Luiz Inácio Lula da Silva, takes as its starting point the idea that the main obstacle resides in the structure of the Brazilian political system. Being unable to reform that system, President Lula has skilfully adapted to it, but not without having to forge certain unusual alliances. He has, nevertheless, honoured the campaign promises which brought him to power after three unsuccessful attempts in a row, maintaining anti-inflationary policies and strict budgetary discipline, and respecting commitments given concerning public debt and privatised companies. This macroeconomic policy – which follows on from that of Fernando Henrique Cardoso – dominated his government's first year in office, slowing the implementation of new policies addressing social issues and sustainable development. So far, the latter policies would appear to point more to continuity than to radical change, a fact which will, doubtless, contribute greatly to their success.

Dix-huit mois après l'accession de Lula au pouvoir, où en est le Brésil ?

François d'Arcy

IEP Grenoble – PACTE – CERAT

L'élection de Luiz Inácio Lula da Silva à la présidence de la République fédérative du Brésil, le 27 octobre 2002, a suscité de grands espoirs, tant à l'étranger que dans son propre pays. La presse française, généralement discrète sur le Brésil, a consacré de nombreux articles à l'élection et au processus de transmission de pouvoirs entre le président Fernando Henrique Cardoso et Lula. L'arrivée au gouvernement du Parti des travailleurs (PT) et de son chef historique, souvent interprétée à partir du retentissement du Forum social mondial de Porto-Alegre, paraissait rendre possible une politique franchement progressiste dans un contexte démocratique, et enthousiasmait les partis de gauche. Quant aux partis de droite et aux hommes d'affaire, dès lors que la période de transition entre l'élection et la prise de fonction avait écarté tout risque d'aventurisme économique, ils manifestaient leur intérêt pour une expérience pouvant atténuer les graves problèmes sociaux qui retardent le développement du pays.

Après dix-huit mois de gouvernement, les commentaires venus de l'étranger sont plus partagés et, au Brésil même, les déçus du « lulisme » rappellent ceux du socialisme de la France des années 1980. Certes le président brésilien a su maintenir, à l'extérieur comme à l'intérieur du pays, une popularité à laquelle son origine ouvrière et son style très personnel ne sont pas étrangers. Mais, après une première année jugée positive car elle a contribué à maintenir les équilibres économiques fondamentaux, les premiers mois de 2004 ont suscité davantage de doutes sur la capacité d'un gouvernement, piégé dans les méandres habituels de la politique brésilienne, à susciter la croissance et diminuer les inégalités.

Pour juger de ses chances de réussite, une prise de recul par rapport à l'actualité immédiate s'impose. Il convient d'abord de mettre en perspective les réalisations ou les échecs du gouvernement actuel avec les deux mandats de quatre ans de Fernando

Henrique Cardoso. Ceux-ci ont été marqués par une modernisation accélérée de la société brésilienne, mais ont laissé de graves problèmes pendants et n'ont fait qu'amorcer un processus de lutte contre les inégalités. Injustement accusée par l'opposition d'alors d'asservissement au néo-libéralisme et par le gouvernement actuel « d'héritage maudit », l'œuvre accomplie a, au contraire, ouvert la voie aux réformes menées ou envisagées aujourd'hui.

Il convient également de prendre la mesure des défis auxquels le gouvernement Lula, comme le précédent, est confronté. Nous en retiendrons trois. Le premier est la modernisation du système politique, dans lequel les legs d'un passé parfois lointain et les choix contestables de la Constitution de 1988 créent de graves entraves à toute volonté de réforme. Le second consiste à imaginer des politiques sociales adaptées à une société qui reste une des plus inégalitaires du monde, dans une vision social-démocrate qui n'est pas fondamentalement différente sous le gouvernement actuel de celle de son prédécesseur. Le troisième défi est celui de la mondialisation, de l'adaptation à l'ouverture aux marchés internationaux de la part d'un pays qui avait fait de la fermeture la base de sa croissance économique dans les années 1970, selon le modèle dit de « substitution d'importations ».

Par ailleurs, il est impossible de parler du Brésil sans prendre en compte ses caractéristiques géographiques. Dans un pays de 176 millions d'habitants et de dimension continentale, les inégalités régionales se superposent aux inégalités sociales. La richesse est très largement concentrée dans les sept Etats des régions Sud et Sud-Est, avec une domination incontestée de l'Etat de São Paulo et de sa capitale. Si un début de développement industriel est observable dans les grands Etats de la région Nord-Est (Bahia et Pernambouco), celle-ci reste encore très en retard en matière de développement économique et social. Peu peuplés, les Etats de la région Ouest connaissent pour leur part un développement économique rapide, lié notamment à l'agriculture, tandis que ceux de la région Nord cumulent les handicaps. Contrairement à l'Amérique hispanophone, l'ancienne colonie portugaise a su conserver son unité politique, et son territoire s'est progressivement unifié économiquement. Mais l'hétérogénéité reste grande, régulée par des marchandages politiques au profit des Etats du Nord et du Nord-Est.

Dernière observation préalable, enfin. Les Français et les Européens en général ont une vision plutôt positive du Brésil, ce pays tour à tour séduisant et déconcertant, mais ont du mal à le classer : pays émergent, pays du Sud, ces catégories le renvoient dans un ailleurs par rapport au monde occidental euro-américain, ce que renforce une vision quelque peu folklorique où se mêlent football, carnaval de Rio et Indiens d'Amazonie. Cependant, de même que l'Europe retrouve son unité en reconnaissant comme siens des pays dont le niveau économique ne dépasse pas celui du Brésil, de même convient-il de reconnaître que celui-ci est, avant toute autre définition, partie intégrante de l'Occident, par sa culture et par la manière dont il se projette dans l'avenir. Il n'y a donc aucun occidentalisme à l'étudier à partir des mêmes catégories intellectuelles que les sociétés européennes, quitte à faire la part d'originalité de cet extrême Occident tropical.

Il serait prématuré de vouloir dresser un bilan de l'action du gouvernement Lula, dix-huit mois seulement après son entrée en fonction. Nous avons préféré sélectionner les problèmes principaux qui se posent dans la ligne des trois défis énoncés plus haut et, en comparaison avec les époques antérieures, évaluer la manière dont le nouveau gouvernement les aborde. Les obstacles au développement du Brésil sont généralement

imputés à ses caractéristiques économiques (manque d'investissements d'infrastructure, endettement excessif...) ou sociales (faible niveau d'éducation de la majorité de la population, indices record d'inégalités...). La thèse qui sous-tend notre propos est que les obstacles majeurs sont d'abord de nature politique, et que tout nouveau gouvernement, pour agir efficacement, doit avant tout affronter, contourner et, si possible, réformer un système politique inadapté, qu'il s'agisse des partis, du parlement, de l'administration, de la justice, etc.

LE DEFI DE LA DEMOCRATISATION POLITIQUE

Au Brésil, plus longtemps qu'en Europe, la politique a été confisquée au profit d'une petite élite, composée notamment de grands propriétaires ruraux. Avec le développement d'un Etat bureaucratique et interventionniste sous le gouvernement de Getúlio Vargas, à partir des années 1930, les classes moyennes ont pu s'approprier les emplois dans l'administration publique, donnant une dimension supplémentaire au patrimonialisme caractérisant l'Etat brésilien. Le développement industriel de cette époque a également permis l'accès à la citoyenneté de la classe ouvrière, à travers notamment le syndicalisme : Lula, par son itinéraire personnel, en est la plus belle illustration. Mais cela n'a concerné que quelques régions, et dans un pays où plus de la moitié de la force de travail reste confinée au secteur informel, le rapport à la politique et à l'Etat pourvoyeur de services publics reste très distendu. Certes, des progrès sont observables dans la période récente, que ce soit avec la Constitution de 1988, qui, malgré tous ses défauts, a entendu rompre radicalement avec la tradition oligarchique et élitiste, ou avec les transformations sociales des années 1990. L'élection de Lula est une étape supplémentaire en vue d'une meilleure intégration politique du « peuple » et de la consolidation de la démocratie.

Il n'en reste pas moins que, dans leurs premiers dix-huit mois de gouvernement, le PT et Lula ont, malgré quelques ratés, montré davantage d'habileté à utiliser et faire fonctionner le système politique existant qu'à le faire évoluer, qu'il s'agisse de constituer une majorité parlementaire, de faire fonctionner la machine gouvernementale ou de renforcer l'Etat de droit.

Une étape dans la consolidation de la démocratie

En octobre 2002, Luiz Inácio Lula da Silva se présentait à l'élection présidentielle pour la quatrième fois. Lors du scrutin de 1989, son parti et lui-même faisaient encore suffisamment peur pour que la majorité de la classe politique et de la population lui préfère, au second tour, le gouverneur quasiment inconnu d'un petit Etat du Nord-Est, Fernando Collor. Alors que la présidence de transition avec le régime militaire assurée par José Sarney avait été loin d'être un succès, cette première élection présidentielle au

suffrage universel compromit le rétablissement de la démocratie, Fernando Collor faisant l'objet trois ans plus tard d'une procédure d'*impeachment* pour corruption. Elle montra également l'impossibilité d'intégrer le PT dans le jeu normal des alternances démocratiques et confina celui-ci dans une opposition aussi virulente que peu constructive.

Lors des deux élections suivantes de 1994 et 1998, Lula, principal challenger, fut battu dès le premier tour par Fernando Henrique Cardoso à la tête d'une large coalition allant du centre gauche (son propre parti le PSDB) jusqu'à la droite. Le PT, bien qu'ayant conquis plusieurs Etats et plusieurs villes importantes (dont Porto-Alegre) continuait d'être rejeté comme parti de gouvernement au niveau national, ce qui laissa un tiers de l'électorat hors du jeu politique et empêcha toute possibilité d'alternance.

L'élection de 2002 doit donc être considérée comme une étape importante : plus qu'une simple victoire de la gauche, elle manifeste un progrès dans la consolidation de la démocratie en permettant au plus grand parti de gauche de sortir de la marginalité politique et d'accéder au gouvernement.

Plusieurs facteurs ont joué en faveur de ce changement dans la donne politique brésilienne. Tout d'abord, après les ratés de la période précédente, la présidence de Cardoso a grandement contribué à la stabilisation du régime politique brésilien. Ne doutant plus de l'avenir de la démocratie, la classe politique et l'électorat ont pu plus facilement accepter l'ouverture du jeu politique. Ensuite, l'évolution du PT lui-même a fait disparaître bien des craintes. Le changement fut particulièrement frappant dans les mois précédant l'élection, lorsque les sondages montrèrent la probable victoire de Lula : celui-ci, bien décidé à ne pas laisser passer sa chance et appuyé par son équipe de campagne, abandonna la rhétorique de rupture du parti. Dans une « lettre aux Brésiliens » de juin 2002, il se montra rassurant sur ses intentions de ne pas bouleverser l'ordre économique, en maintenant la lutte contre l'inflation et la rigueur budgétaire, en respectant les contrats, et donc en honorant la dette et les engagements à l'égard du FMI. Enfin, l'incapacité du candidat du PSDB, José Serra, à maintenir les alliances qui avaient assuré le succès de Fernando Henrique Cardoso, et sa performance médiocre dès le premier tour furent un atout supplémentaire pour Lula.

Il existe d'ailleurs de bonnes raisons de croire que Cardoso lui-même ne fut pas mécontent du succès de Lula, qui, plus qu'un désaveu de sa politique, montrait que sa gestion avait rendu possible un large accord dans le pays sur les principes fondamentaux qui la guidaient. La phase de transition, jusqu'à la passation effective des pouvoirs du 1^{er} janvier 2003, vit une étroite collaboration entre l'équipe sortante et la nouvelle, qui fit l'admiration de nombreux observateurs étrangers.

La constitution d'une majorité parlementaire, à quel prix?

Avec près de 46 % des voix au premier tour et 61 % au second, Lula disposait d'un solide appui populaire. L'élection concomitante des députés fédéraux et de deux tiers des sénateurs était cependant loin de lui assurer une majorité au Congrès. Aussi, malgré la volonté affichée du PT de moraliser la vie politique, fut-il être obligé de se plier aux

règles non écrites d'un système politique que son prédécesseur n'avait que très partiellement réussi à réformer. Mais pour comprendre les nombreux compromis auxquels il fut contraint, il convient de rappeler certaines caractéristiques de ce système qui contribuent à freiner la modernisation de la démocratie brésilienne.

Le Brésil étant une fédération, chaque Etat est représenté par trois sénateurs élus au suffrage universel dans un Sénat dont les pouvoirs étendus rappellent ceux du Sénat des Etats-Unis. Quant à la Chambre des députés, ses membres sont élus dans chaque Etat en nombre proportionnel à sa population, mais avec un minimum de huit, ce qui avantage les Etats les moins peuplés des régions Nord et Nord-Est, et un maximum de soixante-dix pour l'Etat le plus peuplé, ce qui pénalise celui de São Paulo. D'un côté, ces limitations permettent de garantir les intérêts de la partie la moins développée du Brésil face aux Etats économiquement les plus favorisés des régions Sud et Sud-Est. En revanche, on constate que les Etats avantagés par ce système sont souvent politiquement dominés par les oligarchies traditionnelles se maintenant au pouvoir par des pratiques clientélistes. C'est donc avec elles que le gouvernement fédéral doit en permanence composer.

Une deuxième particularité lourde de conséquences réside dans le mode de scrutin utilisé pour l'élection des députés fédéraux. Il s'agit de la représentation proportionnelle avec répartition des restes à la plus forte moyenne, les listes étant établies au niveau de chaque Etat. Ces listes sont ouvertes, l'électeur pouvant donner indifféremment sa voix à une liste ou à un membre de celle-ci, ce qu'il préfère faire dans la quasi-totalité des cas. Une fois déterminé le nombre de sièges obtenus par les différentes listes, sont déclarés élus les candidats ayant obtenu le plus grand nombre de voix à l'intérieur de celles-ci. Aussi, ce n'est pas tant le parti qui mobilise les électeurs que chaque candidat individuellement. C'est pourquoi il doit constituer son propre électorat qui lui garantira un nombre de voix nécessaires, non seulement pour augmenter le nombre de sièges obtenus par sa liste, mais plus encore pour assurer sa propre élection. Il le fait généralement sur une base géographique, un ou plusieurs municipes¹, dont il s'attire les votes par sa capacité à y faire venir des crédits publics. Dans ces conditions le lien qui attache les élus à leur parti est faible, et les changements de parti en cours de mandats fréquents. De la même manière, pour l'électeur la visibilité du parti est bien moindre que celle du candidat auquel il accorde sa voix et dont il oublie aisément l'appartenance partisane. Des enquêtes ont montré qu'en fait, seul le PT arrivait à être identifié par une majorité de ses électeurs. Ajoutons que la représentation proportionnelle favorise la multiplication des petits partis, encore accentuée par la possibilité d'appareillements entre listes et par la diversité des partis selon les Etats.

Une troisième caractéristique tient à la manière très particulière dont a été conçue la Constitution de 1988. Non seulement l'énoncé des droits individuels, collectifs et sociaux y est particulièrement détaillé, incluant des dispositions qui partout ailleurs figureraient dans la loi, mais en outre elle contient des dispositions sur « l'ordre économique et financier » et sur « l'ordre social » qui constituent comme un ensemble de lois-cadres sur un très grand nombre de domaines. Cette « Constitution citoyenne », destinée à promouvoir un développement plus équitable, a été rédigée de manière très généreuse mais sans prendre en compte les possibilités réelles et notamment financières de son application et avec une conception traditionnelle du rôle de l'Etat en décalage avec les

¹ Le municipe est la circonscription politico-administrative de base (voir *infra* p. 12).

réalités d'un monde globalisé. De sorte qu'il n'est pas de réforme de quelque envergure qui ne nécessite au préalable des amendements à la Constitution. Comme ceux-ci exigent une majorité des trois cinquièmes dans les deux assemblées, cela signifie qu'un président doit se garantir cette majorité pour pouvoir agir.

Ces rapides informations permettent de mieux comprendre la manière dont le nouveau président s'est constitué une majorité au Congrès. L'élection à la Chambre des députés a vu une forte poussée du PT qui, avec 91 sièges sur 513, est devenu le groupe parlementaire le plus nombreux, pouvant, de ce fait et selon la tradition, obtenir la présidence de l'Assemblée. Le parti de Lula a ainsi pu devenir le noyau dur de sa majorité, d'autant qu'à la différence de la plupart des autres partis brésiliens, il s'agit d'un parti fortement structuré et discipliné. Cela n'a malgré tout pas empêché de fortes tensions internes, la tendance prête à abandonner l'ancienne rhétorique au profit d'un plus grand réalisme politique s'opposant à d'autres tendances plus radicales. Au début, la direction du parti a continué d'imposer la discipline de vote et n'a pas hésité à expulser deux députés et une sénateure pour avoir voté contre le projet gouvernemental de réforme des retraites. De fortes tensions sont à nouveau apparues en 2004 sur la question du salaire minimum.

Lula et la direction du PT avaient fait admettre la nécessité de procéder à des alliances pour pouvoir gouverner, fût-ce au prix de compromis avec son idéologie et au grand dam des courants radicaux. Avant l'élection, une première alliance avait été conclue avec un parti difficilement classable à gauche, le Parti libéral (PL) dont le chef a fait équipe avec Lula pour devenir son vice-président, et ne se prive pas depuis de critiquer le gouvernement. Les partis, petits ou moyens, qui ont accepté ensuite d'entrer dans la majorité gouvernementale ne suffisaient cependant pas à garantir une majorité à la Chambre et encore moins au Sénat. Les changements de parti au détriment des partis d'opposition, stimulés par l'intérêt personnel que peuvent avoir les parlementaires à appartenir à la majorité gouvernementale, permettaient d'atteindre une majorité simple à la Chambre mais non au Sénat, et ne garantissaient pas la majorité des trois cinquièmes nécessaire aux amendements constitutionnels.

Seule l'alliance avec un des trois autres grands partis pouvait résoudre le problème. La plus naturelle, du point de vue des idées et des programmes, était l'alliance avec le PSDB, qui permettait un grand front social-démocrate sur des bases idéologiques relativement claires. Elle s'est heurtée à la rivalité pour le pouvoir et n'est pas envisageable avant sans doute plusieurs années. Un grand parti de droite, le PFL, fortement lié aux oligarchies du Nord-Est mais relativement bien structuré, constitue avec le PSDB l'opposition au gouvernement Lula. Il est trop éloigné idéologiquement pour qu'une alliance avec le gouvernement soit possible, même si quelques vieux caciques se sont rapprochés du Président. Plus ambiguë est la position du troisième de ces grands partis, le PMDB, regroupement d'intérêts politiques et électoraux pouvant facilement entrer en contradiction et donc toujours divisé. Alors qu'il faisait partie de la majorité de Cardoso, sa division est à nouveau apparue sur la question du soutien à la candidature puis au gouvernement de Lula. Celui-ci a favorisé l'accès à la présidence du Sénat d'un minoritaire du parti, José Sarney, ancien président de la République et archétype des grands féodaux du Nordeste, qui s'est révélé l'un des meilleurs soutiens du gouvernement. Puis, en janvier 2004, Lula a fait entrer le PMDB au gouvernement, ce qui lui garantit théoriquement une majorité confortable dans les deux assemblées. Mais en raison de ses divisions, c'est un allié peu sûr, qui en outre fait toujours payer le prix fort en termes de postes ou de crédits publics.

Comme on le voit au fil de ces quelques notations, le jeu politique au Brésil est particulièrement fluide. Lula, à défaut de pouvoir le modifier, a su habilement en faire jouer tous les ressorts à son profit et, comme son prédécesseur, construire ce « présidentialisme de coalition » qui différencie le régime présidentiel brésilien de son homologue nord-américain. Pendant la première année, il a su faire avancer ses projets, s'appuyant sur les présidents d'assemblées et les leaders des groupes parlementaires, et utilisant les ressources de ce que les Brésiliens appellent le *fisiologismo*, ce marchandage avec les groupes ou les parlementaires individuels qui, en échange de leur vote, obtiennent des crédits pour leur base électorale ou des postes de prestige pour leurs protégés. Un homme a joué un rôle déterminant dans ces relations avec le Congrès et la classe politique, le ministre de la Maison civile José Dirceu, dont l'assesseur le plus direct en ce domaine fut à l'origine d'un scandale retentissant qui a éclaté au début de l'année 2004. Depuis lors, la capacité du gouvernement de faire avancer ses projets a fortement diminué, face à un Congrès dont il faut reconnaître que ses modalités de fonctionnement sont étonnamment inefficaces.

Un certain consensus existe entre les partis pour procéder à une réforme politique qui, sans toucher aux principes du régime présidentiel tel qu'il existe actuellement, permettrait d'en corriger les défauts les plus évidents. Le président Cardoso, lors de son premier mandat, s'est surtout employé à obtenir la possibilité d'une réélection, amendement constitutionnel controversé qui l'avait obligé à mobiliser toutes ses ressources d'influence sur le Congrès, et qui s'applique désormais au Président, aux gouverneurs des Etats et aux maires. Lors de son second mandat il s'est engagé dans une réforme plus large et plus consensuelle dans ses principes, mais qui, lorsqu'on en vient aux considérations pratiques, soulève des difficultés telles qu'elle n'a pu aboutir. Des propositions allant dans le même sens continuent d'être examinées dans les commissions du Congrès, mais pour le moment le gouvernement n'est pas pressé de s'impliquer. Le point le plus délicat concerne la modification du mode de scrutin, pour passer à un mode mixte à l'allemande ou à une représentation proportionnelle avec listes fermées. Cette dernière permettrait en même temps de moraliser le financement des campagnes électorales, dont le contrôle actuel reste incomplet, en prévoyant un financement public difficilement imaginable dans le système actuel. Cela aurait aussi pour effet de renforcer le lien des élus avec leur parti et donc la fidélité partisane.

La difficile maîtrise de l'action gouvernementale

– Gouvernement

Dans le présidentialisme de coalition à la brésilienne, le Président n'a qu'une maîtrise limitée de la composition de gouvernement. S'il est admis qu'il puisse nommer discrétionnairement certains ministres, le gouvernement doit aussi être ouvert à tous les partis composant la majorité gouvernementale. La tradition leur reconnaît la possibilité de désigner eux-mêmes, sous réserve de l'accord final du Président, le nom des futurs ministres, mais aussi, pour les partis les plus importants, d'indiquer une préférence pour

les portefeuilles ministériels qui leur seront attribués. Les plus convoités sont ceux qui disposent de crédits importants et de nombreux postes à pourvoir dans le ministère lui-même ou dans les établissements et sociétés publiques qui en dépendent.

Lula avait d'abord à satisfaire son propre parti, jusque-là écarté du pouvoir, mais devait tenir compte aussi des appétits des partis alliés. Une première équipe a été mise en place lors de sa prise de fonction. Elle a fait l'objet d'un remaniement important un an plus tard. Sans entrer dans les détails, il est intéressant d'en tirer quelques observations, tout d'abord pour remarquer le contraste entre les choix réussis pour constituer « l'équipe économique » et les choix initiaux moins heureux pour constituer « l'équipe sociale ». L'équipe économique, la moins politicienne, et en premier lieu le ministre des Finances (un médecin jusque-là maire d'une ville importante de l'Etat de São Paulo), a démontré son attachement à une vision orthodoxe du développement, louée à de nombreuses reprises par le FMI, fondée sur les préalables de la lutte contre l'inflation et de la rigueur budgétaire. Elle a suffisamment convaincu le Président pour que sa composition ne soit pas remise en cause. En revanche, les ministres du secteur social issus du PT, devant notamment mettre en place le programme phare de la campagne électorale *Fome zero* (Faim zéro), n'ont pas su passer de la rhétorique à la mise en place de politiques sociales efficaces, et ont fait les frais du remaniement de janvier 2004. Celui-ci était aussi destiné, comme on l'a vu, à faire entrer le PMDB au gouvernement, où il a obtenu deux ministères très convoités, ceux des Communications et de la Sécurité sociale.

Cela nous amène à parler du mode de *leadership* de Lula dont ses concurrents à l'élection présidentielle avaient abondamment rappelé qu'il n'a jamais exercé auparavant de charge exécutive quelle qu'elle soit. Le Président exige beaucoup de ses ministres, les rappelle souvent à l'ordre, demandant davantage de résultats. Mais il ne dirige pas directement son équipe gouvernementale. Cette charge revient au ministre de la Maison civile, José Dirceu, souvent comparé à un Premier ministre. Il était, au cours de la première année, chargé en même temps de l'articulation politique avec les partis de la majorité, fonction qui, en janvier 2004, lui a été retirée pour qu'il se consacre davantage à harmoniser le fonctionnement d'une équipe trop nombreuse et dans laquelle chaque ministre, traditionnellement, défend son pré carré. Fidèle entre les fidèles, il était, dans l'opposition, le président du PT dont Lula n'était plus, depuis de nombreuses années, que le président d'honneur. Il apparaît comme un collaborateur indispensable et difficilement remplaçable. Cependant le Président entend bien rester maître en dernier ressort de toutes les décisions importantes. Il le fait avec un mélange paradoxal de détermination, d'indécision et de mouvements impulsifs. Détermination lorsqu'il s'agit de garder le cap de la politique économique, en dépit des très nombreuses critiques venant principalement de son propre camp. Indécision lorsqu'il s'agit de trancher, reportant sans cesse l'annonce de décisions difficiles comme celle fixant le salaire minimum, ce qui l'a rendue encore plus difficilement acceptable, alors que le Président avait courageusement accepté d'endosser une solution qu'il savait impopulaire. Mouvements impulsifs lorsqu'il se laisse aller, dans ses nombreux discours improvisés, à des promesses non tenables ou lorsque, vexé par un article du correspondant au Brésil du *New York Times* traitant de ses supposés excès de boisson, il fait annuler son visa, quitte à revenir quelques jours plus tard sur cette décision qui soulève un tollé général.

La conduite de l'action gouvernementale suppose également une bonne maîtrise de l'appareil administratif par le gouvernement, et sa réforme dans la mesure du besoin. Les mouvements de réforme par lesquels est passée l'administration fédérale sont loin d'être linéaires. La mise en place d'une administration moderne, fondée sur le professionnalisme et le respect de la règle de droit selon le modèle généralement qualifié de weberien, a été tardive au Brésil, puisqu'il a fallu attendre les années 1930 et le mouvement de modernisation entrepris par Getúlio Vargas. Elle est d'ailleurs restée incomplète, la création de corps de fonctionnaires d'un professionnalisme de haut niveau restant principalement limitée à la diplomatie et aux impôts. Les réformes engagées par le régime militaire ont eu pour but de surmonter les rigidités bureaucratiques et de donner plus de souplesse aux règles de recrutement, privilégiant pour cela l'administration indirecte. Cette politique a été considérée comme une politisation et une attaque contre la fonction publique lors du retour à la démocratie, et la Constitution de 1988, sous l'influence notamment des lobbies de fonctionnaires, est revenue à une conception plus classique. Elle a unifié le régime juridique des fonctionnaires (y compris ceux des établissements publics), des Etats et des municipes, aligné les rémunérations, garanti le droit syndical, réaffirmé le principe du concours et de la garantie d'emploi pour les fonctionnaires titulaires. Mais elle a laissé un grand nombre d'emplois supérieurs à la discrétion du gouvernement et rendu possible la titularisation de nombreux agents publics recrutés auparavant sur des critères souvent plus clientélistes que professionnels.

Allant à contre-courant de ces différentes dispositions de la Constitution, et donc passant par de difficiles révisions de celle-ci, une réforme particulièrement large et ambitieuse fut mise en route dès l'élection du président Cardoso, formalisée dans un Plan directeur de la réforme de l'Etat. Destinée à valoriser la définition d'objectifs et l'évaluation des résultats plutôt que la primauté des procédures administratives, elle redéfinissait complètement les structures de l'administration : elle concentrait dans l'administration directe le « noyau stratégique », multipliait les formes d'administrations indirectes dotées d'une large autonomie, et encourageait la création d'organismes à statut privé sous contrôle de la société civile. Cette réforme devait également diminuer les dépenses de personnel de la Fédération, des Etats et des municipes. Visant trop haut et trop loin, elle ne donna que des résultats partiels et buta notamment sur la réforme du régime des retraites des fonctionnaires : ce régime très avantageux et fortement déficitaire avait de nombreux soutiens au Congrès, notamment au sein du PT qui, une fois au gouvernement, fut bien obligé de le réformer, comme nous le verrons plus loin.

Si sur ce dernier point le gouvernement Lula a su adopter une position réaliste et oublier le PT de l'opposition pour se situer dans la ligne de son prédécesseur, son attitude à l'égard des réformes structurelles de l'administration reste empreinte d'ambiguïté. D'un côté, il constate les difficultés à ce que ses projets politiques embrayent sur la machine administrative et entend améliorer l'efficacité de l'administration. Mais par ailleurs, sa conception traditionnelle de l'Etat et le reproche qu'il fait à Federico Henrique Cardoso de l'avoir vidé de sa substance l'amènent à vouloir contrôler plus directement des organes auxquels une large autonomie avait été accordée, comme on le verra pour les agences régulatrices, et à avoir une politique active de recrutement de nouveaux fonctionnaires là où les gouvernements antérieurs

avaient tenté d'en diminuer le nombre. Il s'est également situé dans la tradition en répartissant les emplois supérieurs en fonction des appartenances politiques, alors que cela contribue à isoler davantage encore les ministères les uns par rapport aux autres, chaque ministre favorisant les protégés de son parti dans son ministère et les organes qui en dépendent. Le gouvernement antérieur, s'il n'avait pas dérogé à cette coutume, avait du moins diminué le nombre des emplois concernés, notamment par les privatisations d'entreprises publiques, alors que le gouvernement actuel a créé de nouveaux postes à la discrétion du gouvernement. Enfin, à l'encontre de ses promesses de campagne sur le rattrapage de l'inflation pour les traitements des fonctionnaires, il a été obligé de faire des propositions d'augmentation beaucoup plus modestes, ce qui a entraîné des mouvements de grève d'une certaine ampleur au premier semestre de 2004, dans une catégorie jusque-là majoritairement acquise au PT. Cette fronde des fonctionnaires pourrait devenir un sérieux obstacle aux volontés réformatrices.

– *Etats fédérés et municipales*

Pour terminer sur les capacités d'action du gouvernement fédéral, il nous faut dire quelques mots sur les atouts ou les obstacles que représente le fédéralisme pour gouverner un pays aussi vaste et divers que le Brésil. La Constitution de 1988 a établi le fédéralisme à trois niveaux, chacun jouissant de son autonomie par rapport aux autres : l'Union, les vingt-six Etats (auquel s'ajoute le district fédéral) et les municipales. Les institutions y sont sur le même modèle présidentieliste, les gouverneurs et les maires (*prefeito*) étant élus directement et désignant leur équipe de gouvernement (les secrétaires) ; parallèlement sont élues, selon le même mode de scrutin que la Chambre des députés, les assemblées législative d'Etat, composées de députés, et les chambres municipales, composées de conseillers (les *vereadores*).

La répartition des compétences et des ressources fiscales, tournant le dos à la centralisation des régimes précédents, a été défavorable à l'Union et particulièrement favorable aux municipales. Si l'on compare avec le pays voisin, l'Argentine, on constate que l'autonomie et les pouvoirs reconnus aux Etats sont compensés par des formes de coopération plus poussées. Par ailleurs, une très sérieuse remise en ordre de leurs finances a été mise en œuvre sous le gouvernement Cardoso : l'Union a pris en charge la dette des Etats et des municipales moyennant des conditions avantageuses mais strictes de remboursement à son profit. En outre, une Loi de responsabilité fiscale a été votée, empêchant de nouvelles dérives financières et une mise en péril des finances nationales par les unités fédérées. Ajoutons que les banques publiques d'Etat, qui permettaient aux gouverneurs d'emprunter à bon compte et souvent sans remboursement, ont été privatisées, l'Union épongeant les déficits.

Les élections de 2002 aux postes de gouverneur ont été beaucoup moins favorables au PT que l'élection présidentielle qui avait lieu les mêmes jours. Ainsi, les trois Etats du Sud ont-ils des gouverneurs appartenant au PMDB (le PT a perdu le Rio Grande do Sul) et les deux Etats les plus importants du Sud-Est, São Paulo et Minas Gerais, ont des gouverneurs PSDB. Or les gouverneurs ont traditionnellement un poids politique très important au Brésil, notamment par leur capacité à orienter le vote des parlementaires de leur Etat au Congrès national. A la différence du Président, ils ne sont guère gênés par leur assemblée législative qui joue généralement un rôle effacé. Lula a su habilement,

dès le début de son mandat, établir de bonnes relations avec eux. Il les a réunis pour discuter sa première grande réforme, sur les retraites, pour laquelle les intérêts des Etats et de l'Union étaient convergents. Il a été plus difficile de trouver un accord sur la réforme fiscale, mais là aussi les discussions ont été très ouvertes. Jusqu'à présent, les gouverneurs de São Paulo et Minas Gerais ont apporté leur soutien à la politique économique du gouvernement, alors qu'elle est ouvertement critiquée par sa propre majorité. On aurait pu voir là des possibilités de rapprochement, sur des bases social-démocrates, entre l'aile gouvernementale du PT et le parti de Fernando Henrique Cardoso. Toutefois, alors que les élections municipales d'octobre 2004 se profilent, la politique comme jeu des rivalités de pouvoir reprend ses droits, d'autant que l'élection phare à la mairie de São Paulo verra s'affronter une grande figure du PT, Marta Suplicy, et le président du PSDB, José Serra, ancien rival de Lula à l'élection présidentielle.

Les cinq Etats mentionnés au paragraphe précédent représentent une forme moderne de gestion, s'appuyant sur une économie bien développée et une base électorale de classes moyennes. On ne pourrait en dire autant de tous les autres. Plusieurs Etats du Nordeste restent sous le contrôle des oligarchies traditionnelles, dirigés par des dynasties maîtresses des médias locaux. Dans d'autres Etats, et notamment ceux créés dans les années 1980 à partir des territoires périphériques de l'Amazonie, le degré de corruption est particulièrement élevé, non plus seulement selon les formes classiques du clientélisme et de l'appropriation privée de l'argent public, mais parfois aussi par les liens avec le crime organisé.

Les mêmes remarques pourraient être faites à propos des municipes. Comme nous le verrons plus loin, les politiques sociales de santé, d'éducation, d'assistance etc., sont largement décentralisées à ce niveau. Il est donc particulièrement important pour l'évolution de la société brésilienne que l'administration municipale soit en mesure de les mener efficacement. Diverses mesures prises sous le gouvernement Cardoso contribuent à limiter les détournements d'argent public, notamment la Loi de responsabilité fiscale déjà citée, le versement de diverses allocations directement aux familles pauvres, cibles habituelles du clientélisme, la création de conseils spécialisés associant la population à la mise en œuvre de diverses politiques. Il faut aussi signaler la surveillance constante exercée par le ministère public, qui jouit d'une totale autonomie y compris par rapport à la justice, et une vigilance accrue de la part des citoyens. La qualité des élus locaux, aussi bien les maires que les *vereadores*, reste néanmoins très inégale, et à côté de cas de bonne gestion les exemples de corruption restent nombreux. En outre, sur les 5 560 municipes existant actuellement, plus d'un millier ont été créés dans les années 1990 et 2000, souvent au profit principal de leurs nouveaux élus, sans qu'ils aient les ressources financières et humaines pour assumer leurs fonctions. Les cas de cassation de mandat de maires peu scrupuleux sont relativement fréquents, mais la tolérance aux malversations reste parfois surprenante : ainsi, l'ancien maire de São Paulo Paulo Maluf, une des principales figures de la droite réactionnaire, qui a fait transiter par des comptes en Suisse des centaines de millions de dollars détournés sur des contrats de travaux comme le prouvent les documents bancaires envoyés par la justice suisse, sera l'un des candidats à l'élection de 2004 contre Marta Suplicy, qui l'avait battu au deuxième tour en 2000, alors que le parti qui le présente et dont il est président d'honneur fait officiellement partie de la majorité gouvernementale...

Droit et non-droit

Ces dernières remarques sur la corruption de la part des dirigeants politiques nous amènent à un ensemble de questions d'une exceptionnelle gravité pour la société brésilienne. Corruption, crime organisé, narcotrafic, violence, insécurité, police, justice, droits de l'homme occupent au Brésil une place de plus en plus centrale dans les préoccupations des gouvernés et des gouvernants. Ces questions sont souvent abordées séparément, selon leur logique propre ou en liaison avec d'autres problèmes connexes (la violence dans les favelas avec la lutte contre les inégalités, la réforme de la justice avec celle des autres institutions). Il nous paraît plus éclairant de les examiner ensemble, car il nous semble qu'elles trouvent leur racine dans une même particularité de la culture politique brésilienne et, plus précisément, dans le rapport à la chose publique et au droit.

Nous avons déjà évoqué le patrimonialisme, cette façon dont les élites brésiennes se sont traditionnellement autorisées à s'enrichir avec l'argent public. Cette tendance, dont le Brésil a encore du mal à se sortir pour accéder à une forme plus moderne de la démocratie, se double d'un rapport paradoxal de la société brésilienne au droit. D'un côté, la référence à la loi est omniprésente. Pour prendre quelques exemples, la justice interfère quasi quotidiennement avec l'action du législatif ou de l'exécutif, l'Ordre des avocats du Brésil (OAB) a un poids considérable dans les débats politiques, la Constitution de 1988 a été fondée sur la croyance que des dispositions juridiques changeraient la société et, malgré l'expérience de son caractère quelque peu illusoire, les amendements qui y sont faits entrent chaque fois plus dans le détail, réservant pour l'avenir les mêmes difficultés. Sans doute une des raisons vient-elle du rôle que les enseignements juridiques ont toujours joué dans la formation intellectuelle des élites, tendance qui se poursuit aujourd'hui encore, à en juger par l'attrait et le nombre des cursus de droit existant dans les universités.

Pourtant, le non-respect de la règle de droit est largement répandu dans toutes les catégories sociales, en matière d'impôt bien sûr, mais aussi d'urbanisme, d'environnement, de protection sanitaire etc., où des législations souvent très avancées ne parviennent pas à se faire appliquer. Autrefois, comme le savent les lecteurs des romans de Jorge Amado, les grands propriétaires fonciers, ceux qu'on appelait les « colonels » en raison de leur grade honorifique dans la garde nationale, dictaient leur propre loi qu'ils faisaient appliquer par le juge et le commissaire de police de la circonscription, selon la maxime « aux amis, tout, aux ennemis, la loi ». De tels exemples ont largement disparu avec les transformations de l'agriculture, mais il n'en reste pas moins que, dans la vision qu'en ont les classes supérieures, la loi reste souvent destinée aux autres. Quant aux catégories les plus pauvres, elles vivent largement en dehors des cadres légaux, privées des bénéfices qu'elles pourraient en attendre : maisons sans titre de propriété, branchements électriques clandestins, services publics lointains ou inexistantes. Dans la lutte pour la survie quotidienne, le travail se fait dans l'économie informelle, on ne se demande pas si la marchandise vendue à la sauvette provient de la contrebande ou du piratage, et la frontière est ténue avec la vente de drogue ou le basculement dans la criminalité.

Ces formes multiples d'illégalités composaient des ensembles discontinus et bien localisés dans l'espace, faisant l'objet de répressions distinctes plus ou moins sévères.

Le principal problème du Brésil aujourd'hui est moins leur augmentation quantitative que le fait qu'elles commencent à former des ensembles continus de portée nationale ou transnationale : le camelot vendant les cigarettes de contrebande ou le petit dealer sont le dernier maillon d'une chaîne remontant aux grands trafiquants, contrebandiers, hommes d'affaires véreux qui bénéficient de la protection de policiers, juges, hommes politiques. Ceux-ci se laissent d'autant plus facilement corrompre par le crime organisé que les sources plus traditionnelles d'enrichissement par appropriation de l'argent public se sont en partie tariées avec les mesures de rationalisation de l'administration. Ces compromissions s'accompagnent facilement de règlements de compte et d'assassinats de rivaux ou de personnes intègres pouvant constituer des obstacles. La différence n'est donc que de degré avec les gangs de trafiquants qui, dans les favelas de Rio ou de São Paulo, se disputent à l'arme de guerre les points de vente de drogues illicites, prenant en otage les populations et enrôlant des jeunes désœuvrés pour des « salaires » impensables sur le marché du travail : imposant leur loi, ils créent sinon un Etat parallèle, du moins des zones de non-droit, obligeant la police à n'intervenir qu'épisodiquement dans des opérations de grande envergure, ou même la corrompant. En comparaison, la violence ordinaire, individuelle ou de petits groupes, est de moindre portée pour l'avenir du pays, même si elle est plus directement ressentie dans la vie quotidienne par la majorité de la population et notamment les classes moyennes des grandes villes victimes de vols, séquestrations et autres attaques à main armée se terminant parfois tragiquement. Si le nombre d'homicides est très élevé, ils concernent en fait surtout les jeunes, victimes des conflits entre bandes rivales, des règlements de compte ou des affrontements armés avec la police.

Dans tous les cas, une des racines du problème tient à la large impunité dont jouissent les auteurs d'infractions, quelles qu'elles soient, en raison de l'inefficacité des appareils judiciaire, policier et pénitentiaire. Des réformes en profondeur sont donc particulièrement urgentes. Le président Cardoso a attendu la fin de son deuxième mandat pour établir un plan national de sécurité publique, ce qui ne lui a pas laissé le temps de le mettre en œuvre. Il présentait néanmoins l'intérêt, dans un pays où la sécurité et le maintien de l'ordre sont une compétence des Etats principalement, d'impliquer le gouvernement fédéral beaucoup plus fortement dans ce qui devenait une priorité nationale. Le gouvernement actuel donne suite à cette priorité, qui a été clairement affirmée lors de la campagne présidentielle. Le ministre de la Justice (qui dispose aussi des attributions confiées France au ministre de l'Intérieur en matière de sécurité) est un avocat de grand prestige, qui bénéficie en outre d'une stabilité dans la fonction que n'avaient pas ses homologues du gouvernement précédent. Il s'est engagé dans une lutte active contre la corruption, qui devient toutefois moins convaincante quand elle touche à l'image que le PT avait entendu se donner de seul parti non corrompu. Il est également responsable de diverses réformes qui se heurtent à de nombreuses résistances corporatistes.

La réforme de la justice va au-delà des seuls problèmes de sécurité. C'est un sujet d'autant plus sensible qu'elle touche le cœur même de cette relation paradoxale au droit qui valorise à l'extrême le pouvoir judiciaire tout en entretenant son inefficacité. La structure de l'appareil judiciaire est complexe, juxtaposant une justice des Etats et une justice fédérale coiffées par un Tribunal suprême de justice. Parallèlement fonctionnent une justice du travail, une justice électorale et une justice militaire, chacune avec son tribunal supérieur. Au-dessus de l'ensemble, un Tribunal suprême fédéral a pour fonction principale de juger des affaires mettant en cause la conformité à la Constitution. Cette complexité a un coût, d'autant plus grand qu'au nom de l'indépendance du pouvoir

judiciaire celui-ci dispose d'une totale liberté de gestion. Elle est surtout source de lenteur par la cascade de recours qu'elle permet et que les codes de procédure ont multipliés au nom des droits à la défense. Peu accessible aux populations les plus pauvres, sauf la justice du travail pour ceux qui ont la chance d'avoir un emploi salarié déclaré, elle est surutilisée et instrumentalisée par ceux qui, comme les contribuables ou l'Etat fédéral lui-même, y trouvent un moyen de retarder indéfiniment l'exécution de leurs obligations. Une procédure peut facilement durer une dizaine d'années avant que toutes les voies de recours soient épuisées, et comme les juges de première instance ne sont pas tenus de respecter la jurisprudence des cours supérieures, le Tribunal supérieur de justice et le Tribunal suprême fédéral ont à connaître chaque année de plusieurs dizaines de milliers de litiges. Cette même justice est en revanche particulièrement agile pour bloquer, par la voie des référés, bon nombre de décisions publiques, créant parfois des situations juridiques inextricables.

Il ne fait de doute pour personne que des réformes sont indispensables et que certaines dispositions constitutionnelles où législatives destinées à protéger l'Etat de droit produisent des effets contre-productifs aussi bien pour l'économie du pays que pour le bon fonctionnement des pouvoirs publics ou pour un égal accès à la justice. Quelques réformes comme le développement de l'arbitrage ou la création de tribunaux de proximité pour les petites causes ont déjà été mises en œuvre. Les réformes plus importantes sont beaucoup plus lentes car elles nécessitent un consensus entre les trois pouvoirs, très jaloux de leur indépendance respective. Des amendements constitutionnels en discussion au Congrès depuis douze ans seraient sur le point d'aboutir, ce qui serait un début.

Les questions de sécurité et d'ordre public sont principalement de la compétence des Etats et l'essentiel des forces de police est placé sous l'autorité des gouverneurs. Plusieurs facteurs viennent en limiter l'efficacité. Tout d'abord, la Constitution a consacré le principe d'une séparation entre la police civile, principalement chargée des enquêtes, et la police militaire, dont la mission est davantage préventive grâce à une présence dans les lieux publics de policiers en uniforme et à statut militaire (mais sans lien avec l'armée). Les missions de l'une et de l'autre se recouvrent largement alors que l'organisation, les carrières, les traditions sont totalement distinctes. En second lieu, la police brésilienne a traditionnellement été conçue pour réprimer la délinquance des classes pauvres, et même si une évolution s'est faite il en reste traces : préparation insuffisante pour affronter la délinquance en col blanc, violences policières à l'égard des délinquants... Dans les grandes métropoles, les affrontements armés sont fréquents, et parmi les nombreuses victimes des policiers, il est difficile de faire la part entre la légitime défense et le peu de cas fait de la vie des criminels ou supposés tels. Enfin, la corruption et les connivences avec le banditisme ne sont pas rares dans une profession qui reste mal payée, en dépit d'un effort réel pour mieux la contrôler. Il est intéressant de noter la volonté d'associer la population à l'action policière, notamment par la meilleure prise en compte de ses plaintes contre les abus de policiers, et la mise en place d'un système de dénonciation qui devient une ressource essentielle pour arrêter les criminels. Il existe par ailleurs une police fédérale, numériquement très inférieure, chargée notamment du contrôle des frontières, du narcotrafic et du trafic d'armes, des crimes politiques et économiques etc.

L'un des principaux problèmes est celui de l'unification de l'action des forces de police des Etats, qu'un rapprochement fonctionnel des polices civiles et militaires a initiée, en attendant une improbable unification organique à laquelle se heurtent les intérêts

corporatistes. Allant plus loin, le gouvernement Lula met en œuvre un système unifié de sécurité, par convention avec les différents Etats : ceux-ci peuvent recevoir des subventions fédérales pour conjuguer l'action de leurs polices, en liaison avec la police fédérale, notamment pour moderniser et harmoniser les systèmes d'information. L'enjeu est de donner à la police la capacité de lutter contre le grand banditisme et le crime organisé : trafics d'armes et de drogue, vols de charges de camions et de véhicules, séquestrations pour demandes de rançon..., alors que le nombre de crimes impunis reste élevé. La lutte contre le blanchiment d'argent, qui implique également les administrations financières, tient désormais une place essentielle dans ce dispositif ; elle passe également par des accords internationaux en cours de signature, facilitant l'obtention d'informations. Enfin se pose le problème de l'intervention d'une force fédérale lorsque les polices des Etats sont déficientes. Pour le moment ce ne peut être que l'armée, qui est notamment utilisée pour suppléer la police en grève dans certains Etats. Le problème se pose avec une acuité particulière à Rio, où il est arrivé déjà à plusieurs reprises que les gouverneurs demandent l'envoi de militaires alors que les interventions policières contre les gangs dans les favelas s'apparentent parfois à une véritable guérilla urbaine. Mais le haut commandement militaire comme le gouvernement fédéral sont réticents à envoyer des soldats peu préparés pour ce genre d'opérations, et la question se pose de la création d'une force spéciale soit au sein de l'armée, soit sous forme d'une garde fédérale.

Une partie de l'impunité tient à l'état des établissements pénitentiaires. La construction de nouvelles prisons n'arrive pas à suivre la croissance de la population carcérale, et dans les prisons surpeuplées, les mutineries sauvages et les évasions fréquentes échappent au contrôle de l'administration. Il n'est pas rare que des chefs de gangs continuent à conduire leurs affaires de leur cellule, préparant leur évasion, ce que même les quelques pénitenciers dits de haute sécurité n'arrivent pas à empêcher complètement. En ce domaine, tout ou presque reste à faire.

L'appui des forces sociales ?

Le président Lula a, dès sa campagne électorale, affirmé sa volonté de procéder à de vastes consultations avant de prendre ses décisions. De très nombreux forums et groupes de travail ont été créés. Une des toutes premières mesures prises par le nouveau gouvernement a été la création du Conseil de développement économique et social dans lequel se retrouvent des représentants de toutes les forces sociales, un peu sur le modèle du Conseil économique et social français, et auquel doivent être soumises pour avis les réformes à mener. Le dialogue ainsi établi a eu un certain retentissement à ses débuts, faisant même craindre un empiétement sur les délibérations du Congrès, mais il n'en a rien été.

Ce que l'on désigne habituellement sous le concept de « société civile », à savoir les différentes formes d'organisation et d'expression en dehors du cadre des institutions publiques, manifeste une grande vitalité au Brésil, mais la taille et la diversité du pays font que les manifestations en sont rarement nationales. Le mouvement syndical est

surtout fort dans les Etats du Sud et du Sud-Est, notamment dans l'Etat de São Paulo, où se trouve la plus puissante organisation patronale. Le Brésil compte un très grand nombre d'organisations non gouvernementales, notamment pour l'aide aux populations pauvres ou la défense de l'environnement. Deux organisations nationales méritent d'être citées ici pour leurs interventions fréquentes dans la vie politique nationale : l'Organisation des avocats du Brésil, déjà citée, et l'Eglise catholique, qui se fait entendre à travers la Conférence nationale des évêques, mais aussi à travers la Pastorale des enfants ou la Pastorale de la terre : ayant pris, pendant la dictature militaire, des positions courageuses, ces deux entités continuent d'avoir une attitude critique à l'égard des gouvernements en ce qui concerne l'insuffisance de leur politique sociale. Après avoir montré une certaine bienveillance à l'égard du gouvernement Lula, elles le critiquent à son tour. Parmi les mouvements protestataires, le plus connu à l'extérieur est le Mouvement des sans-terre dont nous reparlerons dans la troisième partie, auquel s'oppose une organisation bien structurée des producteurs agricoles.

Le PT, seul parti de militants, avait avant d'arriver au pouvoir des liens avec de nombreux mouvements populaires, parmi lesquels l'élection de Lula a suscité de grands espoirs. Il est aussi, avec le PSDB, le parti qui mobilise le plus grand nombre d'universitaires.

Cependant, les exigences de la politique macro-économique adoptée par le gouvernement l'ont obligé à affronter directement les intérêts des uns et des autres : le monde des affaires et les syndicats en raison de sa politique d'intérêts élevés nuisant à la croissance, les fonctionnaires à cause de la réforme des retraites et des faibles augmentations de salaire, les défenseurs de la lutte contre les inégalités par les débuts difficiles des politiques sociales, les sans-terre pour les retards pris par les redistributions de terres, etc. La très forte popularité dont jouissait Lula au début de son mandat, et qui constituait son principal capital politique, s'est largement effritée au cours du premier semestre 2004, touchant progressivement l'ensemble des couches de la population.

Toutefois, il semble peu probable que des mouvements sociaux d'ampleur nationale se manifestent au Brésil tant les intérêts sont divers et dispersés. D'une certaine manière, le parlement reste l'un des lieux privilégiés où ces intérêts s'affrontent, le soumettant à la pression d'innombrables lobbies qui trouvent une oreille attentive auprès des parlementaires. Mais ses conditions de fonctionnement sont telles que cela représente plutôt un obstacle qu'une aide à la définition des compromis nécessaires à la conduite du pays. A cet égard, la création du Conseil de développement économique et social représente une tentative intéressante pour confronter dans un autre cadre les intérêts en présence. Mais il lui reste encore à faire la preuve de son utilité.

INVENTER LES POLITIQUES SOCIALES

Le président Cardoso répétait volontiers que le Brésil n'est pas un pays pauvre mais un pays injuste. Malgré un PIB par habitant relativement élevé, on estime que la pauvreté touche 35 % de la population et l'extrême pauvreté 15 %. La richesse nationale y est mal distribuée, faisant du Brésil un des pays les plus inégalitaires du monde : inégalité sociale qui est en même temps régionale, et redoublée par une inégalité au détriment des noirs et des métisses.

Les classes favorisées se sont longtemps accommodées de cette situation, juridiquement officialisée par l'esclavage jusqu'en 1888, puis considérée comme une séquelle de celui-ci et une conséquence inévitable des vagues d'immigration du début du XX^e siècle. Les progrès économiques et sociaux des années 1930 à 1960 ont laissé en marge une grande partie de la population rurale, et il a fallu attendre la fin des années 1980 pour voir apparaître des politiques sociales à caractère universel dont les principes ont été formalisés dans la Constitution de 1988. Ainsi qu'il a déjà été signalé, cette dernière, extrêmement ambitieuse et généreuse dans la reconnaissance des droits sociaux et dans l'orientation donnée aux politiques de sécurité sociale, de santé et d'éducation, ne se préoccupait guère des conditions économiques de son application. Elle marquait néanmoins une rupture avec le passé par la place qu'elle donnait aux valeurs d'égalité, mais a été prise à contre-pied par la politique libérale de Fernando Collor, élu à la présidence de la République en 1989. Le gouvernement Cardoso, en revanche, s'est efforcé de définir un ensemble cohérent de politiques sociales plus en rapport avec la situation du Brésil, faisant amender la Constitution lorsque c'était nécessaire. En 2002, le Brésil s'est donc retrouvé, en raison de ces divers héritages, avec un éventail de politiques sociales très développé et un niveau élevé de dépense publique dans ce domaine, même si son effet redistributif est encore modeste.

Le PT, lorsqu'il était dans l'opposition, a violemment critiqué Fernando Henrique Cardoso, accusé de sacrifier le social à l'économique en menant une politique néolibérale. La campagne électorale et les premières déclarations après l'élection mettaient en première place la volonté de mettre fin aux injustices et aux inégalités, avec le programme phare « Faim zéro », annonçant une troisième phase dans l'invention de politiques sociales. Néanmoins, pris entre une volonté de rupture et les nécessités de la continuité, le nouveau gouvernement a peiné à définir de nouvelles réformes, ce qu'a traduit le changement de plusieurs ministres au bout de la première année.

Nous évoquerons d'abord les deux grands services publics qui, de l'avis général, doivent rester dans les attributions principales de l'Etat : l'éducation et la santé. Dans ces deux domaines, le Brésil a pris un retard considérable, et malgré des progrès notables dans les années 1990, il reste beaucoup à faire pour garantir leur caractère universel, pour améliorer la qualité ou pour leur donner un caractère davantage redistributif dans la lutte contre l'inégalité. Nous verrons ensuite comment s'entremêlent une série de politiques concernant les retraites, le salaire minimum, la réduction du travail informel, les politiques redistributives, politiques qui, par leur combinaison plus ou moins réussie, peuvent contribuer à diminuer les inégalités et favoriser l'inclusion sociale des plus pauvres.

– L'éducation

L'éducation est au cœur des problèmes sociaux et économiques du Brésil qui procède seulement maintenant aux mutations radicales que les pays européens ont accomplies depuis des décennies. Longtemps, les élites brésiliennes ont confisqué à leur profit un enseignement public de qualité, considérant normal de disposer d'une main-d'œuvre abondante et bon marché, analphabète ou de niveau très faible de scolarisation. C'est seulement à partir des années 1980 que la conscience de la nécessité de rattraper le retard est devenue plus vive, tant pour remédier à l'inégalité, fortement corrélée au niveau d'éducation, que pour permettre la croissance et la modernisation économiques. Entre 1980 et 1996, le taux d'analphabétisme est tombé de 25 % à 14 %, et la durée moyenne des études est passée de 3,9 à 5,7 années pour les hommes, de 3,5 à 6 pour les femmes (avec cependant des écarts considérables entre le Brésil du Nord et celui du Sud). Néanmoins, l'accroissement du nombre d'élèves dans l'enseignement fondamental (les huit premières années), moyen (trois ans) et supérieur s'est traduit par une perte de qualité.

Les deux mandats de Fernando Henrique Cardoso ont été marqués par des progrès importants, principalement dans l'enseignement fondamental qui a reçu une attention prioritaire de la part du ministère de l'Education. Des réformes dans la gestion du système éducatif ont pu être menées, grâce notamment à la présence continue pendant les deux mandats d'un seul ministre, proche du Président. L'amélioration est d'abord quantitative : l'enseignement fondamental arrive à toucher désormais la quasi-totalité des enfants entre 7 et 14 ans, et l'évasion scolaire a fortement diminué dans ce cycle d'enseignement. Diverses mesures ont contribué à ce résultat, et d'abord une redistribution des ressources publiques au profit des Etats et des municipalités les plus démunis, l'enseignement fondamental étant assuré dans des écoles dépendant des uns ou des autres. Parmi les autres mesures destinées à favoriser la scolarisation des plus pauvres, on notera les « bourses-école », forme d'allocation de revenu minimum aux familles ayant des enfants d'âge scolaire moyennant un contrôle de l'assiduité effective, ou encore les cantines scolaires qui fournissent souvent le seul vrai repas quotidien aux enfants de ces familles. Cette universalisation de la scolarisation aussi bien des garçons que des filles ne s'est cependant pas accompagnée d'un progrès équivalent dans la qualité de l'enseignement, en dépit d'une politique active visant à élever la qualification des maîtres, à améliorer les outils pédagogiques et à mettre en place un système d'évaluation. Là réside donc le grand défi pour les années à venir qui touche aussi bien l'enseignement fondamental que l'enseignement moyen, et qui fait que les classes moyennes font des sacrifices considérables pour mettre leurs enfants dans l'enseignement privé et leur donner ainsi de meilleures chances d'entrer dans l'enseignement supérieur.

Les progrès quantitatifs sont également spectaculaires en ce qui concerne l'enseignement moyen, mais il touche cependant moins de la moitié des adolescents entre 15 et 18 ans. La difficulté à former et recruter des professeurs en proportion de cet accroissement continu pèse sur la qualité. L'enseignement supérieur se trouve du même coup dans une situation paradoxale pour faire face à une augmentation très rapide de ses effectifs (3,5 millions d'étudiants, contre 1,6 en 1994). Jusqu'à récemment, les universités traditionnelles étaient principalement publiques, fédérales pour la plupart, et pour certaines dépendant des Etats, telle l'Université de São Paulo, la plus grande et la

mieux cotée des universités brésiliennes. S'y ajoutaient un nombre limité d'universités privées, souvent confessionnelles. Toutes sélectionnaient, et continuent de sélectionner, leurs étudiants par un concours d'entrée qui assurait la qualité de leur recrutement. Elles restent globalement les meilleures, d'autant qu'elles disposent de troisièmes cycles et de centres de recherche. L'attrait des universités publiques est redoublé par leur gratuité qui, toutefois, profite majoritairement aux adolescents des classes moyennes issus de l'enseignement secondaire privé. Les débuts d'une massification de l'enseignement supérieur, loin encore d'atteindre son point culminant, ne se sont pas faits dans les universités publiques, qui accueillent moins du tiers du total des étudiants, mais dans des universités privées de création récente. La politique du gouvernement précédent a consisté surtout à tenter de garantir, avec des succès inégaux, un niveau minimum de qualité à travers des procédures d'habilitation et d'évaluation.

A l'exigence des employeurs de niveaux de formation toujours plus élevés, correspond une volonté de plus en plus généralisée des familles de garantir à leurs enfants une scolarité menant au minimum jusqu'à la fin de l'enseignement moyen. Si l'on peut dire que le gouvernement de Cardoso a jeté les bases pour les évolutions nécessaires, on sait aussi que ce sera l'affaire d'une génération. Il est trop tôt pour pouvoir évaluer la capacité du gouvernement Lula à répondre aux défis encore considérables qui se présentent en ce domaine. Le ministre de l'Education en fonction la première année, homme de grande expérience, n'a réussi ni à obtenir les augmentations de crédit qu'il demandait, parfois maladroitement dans un contexte d'austérité budgétaire, ni à faire déboucher les nombreuses idées qu'il lançait sur des projets précis. Son successeur est dans la phase de discussion de projets qui devraient être plus ciblés. Outre la poursuite des politiques de plus grande ouverture de l'enseignement moyen et d'amélioration de qualité, la priorité est donnée à la réforme des universités. Le projet le plus avancé concerne une ouverture plus large de celles-ci aux classes populaires, notamment par un système de double quota dans les universités publiques au profit des étudiants venant de l'enseignement secondaire public et, parmi ceux-ci, des noirs et des métisses. Même si le véritable problème se pose en amont, la question des inégalités raciales et d'une discrimination positive par des quotas dans les universités est devenu en effet, dans les dernières années, un thème politique important, et elle s'intègre bien dans la volonté du gouvernement Lula de s'attaquer aux inégalités raciales.

– La santé

Le système moderne de sécurité sociale, y compris en matière de santé, qui s'est mis en place à partir des années 1930, ne concernait qu'une partie limitée de la population, en l'occurrence la main-d'œuvre salariée concentrée essentiellement dans les régions Sud et Sud-Est. La Constitution de 1988 a donc opéré une rupture radicale en créant le Système universel de santé (SUS), permettant un accès gratuit aux soins à toute la population. Après un début chaotique sous le gouvernement Collor, qui avait fortement comprimé les dépenses de santé, le système s'est mis en place sous le gouvernement Cardoso. Certes, il est encore loin de satisfaire les attentes des classes moyennes qui continuent de faire appel au secteur privé, en se garantissant par des plans d'assurance santé qui couvrent environ le quart de la population. Néanmoins, pour les classes pauvres, le changement a été considérable.

Le SUS est une compétence commune des trois niveaux de gouvernement, mais il est très largement décentralisé au niveau des municipalités. En même temps, il est hiérarchisé de manière à permettre une meilleure répartition des équipements plus complexes, ce qui suppose une bonne coopération entre municipes et avec les Etats chargés de planifier les équipements. Le financement a été dissocié de la sécurité sociale et est assuré par l'affectation de divers impôts, dont la Contribution provisoire sur les mouvements financiers spécialement créée pour abonder les financement de la santé, ainsi que par l'obligation faite à toutes les collectivités de consacrer une part déterminée de leurs ressources à la santé.

Un tel système pourrait néanmoins devenir extrêmement coûteux dès lors qu'il offre un accès libre aux soins sans un minimum de filtres préalables, les hôpitaux et leurs services d'urgence étant déjà submergés par des patients qui pourraient être traités à moindre coût. D'où l'intérêt de programmes mis en place donnant la priorité à la prévention et à la surveillance sanitaire. La multiplication des dispensaires permet notamment le suivi des femmes enceintes et des jeunes enfants, ainsi que la réussite de vastes campagnes de vaccination. Particulièrement intéressant est le Programme santé de la famille qui organise le suivi médical, sur des territoires regroupant environ un millier de familles, par des équipes comprenant un personnel médical et infirmier, mais aussi des agents communautaires de santé recrutés et formés dans la communauté même. Ce programme touche plus de 50 millions de personnes vivant dans des municipes à dominante rurale, et le gouvernement actuel compte l'élargir et le mettre en œuvre dans les villes plus importantes. Un autre programme, qui a attiré l'attention et les éloges de l'OMS en raison des résultats obtenus, est celui mené en matière de sida : il combine prévention, notamment à travers de grandes campagnes d'information, dépistage et distribution gratuite de médicaments, en liaison étroite avec des organisations non gouvernementales.

C'est en prenant appui sur cette expérience que le gouvernement brésilien a mené, lors de la réunion de l'OMC à Doha, la bataille sur les brevets des médicaments contre le sida et autres maladies épidémiques. Menaçant de casser les brevets de certains de ces médicaments particulièrement coûteux, il a par ailleurs obtenu des rabais des grands laboratoires internationaux. Le gouvernement actuel continue dans la même voie en liaison avec d'autres pays africains et asiatiques, dans un bras de fer avec l'industrie pharmaceutique. Il développe également la fabrication, dans des laboratoires publics, d'antirétroviraux non couverts par des brevets.

Plus largement, l'accès aux médicaments est encore mal résolu au Brésil. Les établissements du SUS en distribuent gratuitement certains, fabriqués par des laboratoires publics ou achetés à des laboratoires privés. Pour ceux qui sont vendus en pharmacie, le gouvernement contrôle les prix et mène une politique active en faveur des médicaments génériques. Le gouvernement Lula, pour compléter les distributions gratuites de médicaments, a commencé à mettre en place, en liaison avec les municipalités et les ONG, de « pharmacies populaires » qui vendront les médicaments à prix subventionnés.

Malgré les efforts accomplis, l'inégalité face à la santé reste importante, ce qui explique que les performances mesurées chaque année par l'OMS restent en moyenne relativement médiocres, alors même que le pays dispose d'une médecine de très haut niveau dans les grandes métropoles. L'amélioration de la santé de la population dans son ensemble devrait donc rester une priorité. Jusqu'à présent, la politique du

gouvernement Lula s'est plutôt inscrite dans la continuation des actions engagées par le gouvernement précédent. Il convient cependant de signaler sa politique active en matière d'eau potable et d'assainissement, qui a des incidences très directes sur la santé des enfants des familles à bas revenu, question qui avait été gravement négligée jusqu'à présent.

– Des politiques sociales de plus en plus interdépendantes

Il est relativement aisé, du point de vue conceptuel et pratique, d'isoler les politiques d'éducation et de santé ; il nous faut maintenant aborder un ensemble de politiques sociales plus difficiles à étudier séparément, en raison de leurs interrelations croissantes. Elles touchent à l'aide aux plus pauvres, au régime des retraites, à la protection des travailleurs, etc. On observe la même difficulté conceptuelle dans les pays plus développés, mais dans le cas qui nous intéresse, elle se double d'une difficulté supplémentaire à définir de telles politiques en raison de deux caractéristiques de la société brésilienne, qui se recouvrent pour partie : l'ampleur de la pauvreté et de l'exclusion sociale d'un côté, la part majoritaire du travail informel dans la population active de l'autre.

La pauvreté est concentrée pour les deux tiers dans les zones rurales et les petites villes, principalement du Nord-Est. Bien que quantitativement minoritaire dans les grandes villes et leurs périphéries du Sud-Est et du Sud, ses conséquences sur la vie urbaine et la sécurité, notamment à Rio et São Paulo, lui donnent une visibilité plus grande. La grande majorité de la population pauvre se retrouve dans le secteur informel, qui est si étendu que l'on considère qu'il concerne environ 60 % des travailleurs. S'y retrouvent les travailleurs autonomes (paysans ou petits métiers urbains dont les nombreux vendeurs ambulants, commerçants et artisans), une bonne partie des salariés agricoles ou des micro et petites entreprises de l'artisanat et du commerce, et la grande majorité des employés domestiques, encore nombreux au Brésil. A quoi il faudrait ajouter qu'une partie importante de la rémunération des salariés déclarés peut être versée au noir. Notons enfin le taux élevé de chômage observé ces dernières années, même s'il peut paraître quelque peu artificiel compte tenu de la structure du marché du travail.

Il faut ajouter que la définition de politiques sociales à la hauteur des défis que pose la société brésilienne se heurte au fait qu'elles restent largement déterminées par le passé, tant dans leurs normes constitutives que dans leur organisation bureaucratique et leur cloisonnement. Ces caractéristiques peuvent aisément faire comprendre les difficultés rencontrées par le gouvernement Lula en matière de politiques sociales, et plus particulièrement dans les trois faits les plus marquants de ses dix-huit premiers mois : la réforme du régime des retraites, les ratés initiaux du programme « Faim zéro », et la fixation très contestée du salaire minimum en avril 2004.

– La réforme des retraites

La réforme du régime des retraites, se situant dans la ligne des réformes du gouvernement précédent, a occupé une grande partie de l'agenda politique de 2003. Pour mieux la situer, il faut d'abord prendre en considération les mutations démographiques profondes qui transforment la société brésilienne. Le vieillissement dû à l'allongement de la vie fait que la part des plus de 60 ans, qui ne représente encore que 8,6 % du total, va croître bien plus rapidement que celle de l'ensemble de la population, d'autant qu'on assiste à une forte diminution du taux de fécondité qui n'est plus que de deux enfants par femme. Avec de fortes différences régionales et sociales, la situation démographique tend donc à se rapprocher de celle des pays européens. Encore inconscients de ces évolutions, les constituants de 1988 ont voulu étendre le régime général des retraites à l'ensemble des travailleurs urbains et ruraux avec des conditions de calcul des bénéficiaires et surtout des conditions d'âge très favorables, tout en maintenant le principe de retraite par répartition. En outre, la Constitution a conservé le régime particulier des fonctionnaires, maintenant ou augmentant des avantages très supérieurs à ceux du régime général ou aux régimes comparables de pays plus développés, tels qu'une pension égale à l'intégralité du dernier salaire et des conditions très avantageuses d'âge de la retraite et de temps passé dans la fonction publique. Les finances des trois niveaux de gouvernement s'en trouvent fortement déséquilibrées.

Le gouvernement Cardoso s'est engagé dans un processus de réformes destiné à rendre le système de retraites à la fois plus viable et plus équitable, qui a eu le mérite de mettre en lumière et de rendre plus acceptables les nécessités du changement. Contrairement à ce qui a pu se passer dans d'autres pays, ces réformes n'ont pas touché aux principes fondamentaux du régime par répartition. Outre le vote de diverses lois, il a fallu amender la Constitution, qui contient des dispositions détaillées sur ces questions. Toutefois, les résistances du Congrès, largement soutenu par l'opinion publique, ont sérieusement limité les résultats. Pour le régime général, le calcul du montant de la retraite est devenu plus exigeant, notamment en prenant en compte la moyenne de 80 % des meilleures années à partir de 1994, et non plus des trois dernières années. Mais le gouvernement n'a pas obtenu que soit établi un âge minimum pour les personnes prenant leur retraite sur la base du temps de contribution (35 années pour les hommes et 30 pour les femmes). En conséquence, l'âge moyen de départ à la retraite reste bas (il est passé de 48,9 ans en 1998 à 54,1 en 2001), d'autant qu'il n'existe pas de limitation au cumul d'une pension de retraite avec d'autres revenus. La réglementation sur les retraites complémentaires venant compléter les retraites du régime général soumises à un plafond a également été améliorée.

Ces réformes, qui ne peuvent être considérées que comme un début, n'empêchent pas le régime général de rester déficitaire, alors même que les retraites versées sont dans l'ensemble faibles, égales pour près des deux tiers des retraités au salaire minimum. Il a surtout l'énorme inconvénient de ne pas s'appliquer à la population des travailleurs informels qui ne cotisent pas à la sécurité sociale, aggravant du même coup son déficit. Toutefois, parmi les retraités touchant une retraite égale au salaire minimum, se trouvent les travailleurs ruraux qui y ont droit même en l'absence de cotisations. Ce dernier type de retraite s'apparente plutôt à une mesure d'assistance, et s'il n'était pas pris en compte dans le régime général des retraites, celui-ci serait presque équilibré. Touchant près de

sept millions de personnes, il a un impact fort sur les populations rurales les plus pauvres, représentant souvent la majeure partie du revenu en espèces de la famille du retraité.

Le régime général, à la fois coûteux pour les finances publiques et peu avantageux pour les individus, n'en contraste que plus avec le régime de retraite des fonctionnaires. L'intention du gouvernement Cardoso était d'aligner ce dernier sur le régime général pour la génération future, avec un plafond pour la retraite principale et un système de retraite complémentaire. Les résistances corporatistes, relayées notamment par le PT, l'ont vite obligé à abandonner un tel projet, de même que d'autres dispositions qui paraissaient pourtant de bon sens. De sorte qu'une des premières tâches du gouvernement Lula, dans sa préoccupation prioritaire de diminuer les déficits, fut de reprendre la réforme des retraites des fonctionnaires là où les résistances du Congrès, et tout particulièrement du PT, avaient obligé le gouvernement Cardoso à la laisser.

Les projets d'amendements constitutionnels déposés dès le mois d'avril 2003 ont été, pour leur partie principale, votés dans le délai relativement rapide de huit mois, certaines dispositions étant cependant repoussées à un terme devenu incertain. Le gouvernement n'a pas caché son objectif financier, le coût des retraites des fonctionnaires étant très élevé tant pour le gouvernement fédéral que pour celui des Etats ou pour les municipalités, compte tenu de la modestie des cotisations. Habilement d'ailleurs, le Président a su obtenir l'appui des gouverneurs de toutes tendances, face aux résistances très vives qu'il rencontrait dans sa propre majorité. Moyennant des atténuations au projet, il a également obtenu l'appui d'une partie de l'opposition. Parmi les dispositions principales, notons celle qui fixe un âge minimum de 60 ans pour les hommes et 55 pour les femmes, assorti de durées minimales passées dans la fonction publique pour obtenir une pension égale au dernier salaire ; la création pour les nouveaux entrants d'un régime combinant une pension plafonnée et une retraite complémentaire relevant de fonds de pension publics ; un abattement sur les pensions de réversion jusque-là égales à la pension principale ; la généralisation de la contribution de 11 % sur les salaires des fonctionnaires ; la fixation d'un montant maximum pour les traitements et les retraites. Le point le plus controversé a été la contribution de 11 % (au dessus d'un certain montant) exigée également des retraités, mesure d'autant plus compréhensible que ceux-ci touchent l'intégralité de leur salaire y inclus la cotisation pour la retraite.

Il faut reconnaître au président Lula d'avoir eu le courage de braver l'impopularité dans un des ses bastions électoraux. Mais le coût politique a été très élevé pour des résultats dont une partie est encore incertaine. On pourrait surtout lui reprocher d'avoir mené cette réforme à partir d'impératifs financiers, sans réflexion d'ensemble sur le système des retraites ni sur les avantages dont dispose globalement la fonction publique. Sous la pression des fonctionnaires, les parlementaires ont résisté en relevant les seuils à partir desquels les intéressés commençaient à être touchés par la réforme, et il n'est même pas sûr que les cas les plus scandaleux, sans cesse mis en avant pour justifier la réforme, ne trouveront pas auprès des tribunaux la possibilité de se maintenir au nom du principe des droits acquis.

Ressortent de ce rapide panorama deux questions qui dépassent le débat sur les retraites et qui ont agité la politique brésilienne tant sous le gouvernement précédent que sous l'actuel : l'une concerne le salaire minimum, qui est un des éléments importants de la protection des travailleurs, l'autre concerne l'assistance dans son rapport avec les autres politiques sociales. Ces deux questions sont directement liées à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

La Constitution de 1988 prévoit, parmi les droits sociaux, un salaire minimum fixé par la loi et unifié nationalement, réajusté périodiquement pour préserver son pouvoir d'achat, qui doit satisfaire aux besoins vitaux des travailleurs et de leurs familles en matière d'habitation, alimentation, loisir, vêtement, transport, hygiène... Chaque année au mois d'avril ou mai, le salaire minimum fait donc l'objet d'une augmentation tenant compte de l'inflation de l'année écoulée. Le principal problème concernant cette augmentation ne tient cependant pas au secteur productif : parmi les travailleurs déclarés, une petite minorité est rémunérée au salaire minimum, et si l'on prend en compte le travail informel qui, par définition, n'est pas concerné, on considère qu'environ 5 % des travailleurs bénéficient d'une hausse du salaire minimum. Le principal problème vient de ce que, en vertu de dispositions constitutionnelles, celui-ci sert aussi de minimum pour les retraites et diverses autres allocations sociales (pensions d'invalidité, allocation aux personnes âgées...) et pèse donc lourdement sur les finances publiques. Cela explique que le gouvernement Cardoso n'ait procédé qu'à des augmentations limitées au-delà du rattrapage de l'inflation. Pendant sa campagne électorale, Lula avait promis un doublement du pouvoir d'achat du salaire minimum pendant son mandat, mais il a été contraint de maintenir cette même politique : après l'avoir porté de 220 à 240 réals en 2003, il ne l'a monté qu'à 260 réals² en 2004, soit une augmentation de 1,21 % au-dessus de l'inflation. Cette décision prise sous la pression des ministres de l'équipe économique non sans de longues hésitations, a soulevé un tollé dans la population, notamment auprès des syndicats. Elle a d'abord fait l'objet d'une « mesure provisoire » (sorte de décret-loi) qui, conformément à la Constitution, a dû ensuite être avalisée par le Congrès, non sans de très fortes résistances tant de la part de l'opposition que de membres du PT et d'autres partis de la majorité qui exigeaient une augmentation plus conséquente.

Le problème auquel se heurte la fixation, hautement symbolique, du salaire minimum est donc le déficit de la sécurité sociale et par voie de conséquence le maintien de l'excédent primaire des comptes publics au niveau fixé par le gouvernement. Cela a conduit à envisager plusieurs solutions, tels que la déconnexion des minimas sociaux par rapport au salaire minimum. Toutefois, la seule solution politiquement viable consiste à élargir le nombre de cotisants en diminuant la part du travail informel. Cela passe par diverses réformes touchant notamment le droit du travail, le droit syndical, le système fiscal, que le PT avait fortement combattues sous le gouvernement précédent, et dans lesquelles le gouvernement actuel s'engage avec beaucoup de prudence comme nous allons le voir.

Le droit du travail brésilien laisse très peu de place à la négociation collective. Outre les dispositions constitutionnelles, il résulte essentiellement de la « Consolidation des lois du travail » (CLT) qui date de l'ère Getúlio Vargas et qui, dans un esprit corporatiste, entendait rallier au régime une classe ouvrière encore naissante en réglementant de manière très détaillée le contenu des contrats individuels et collectifs. Très protecteur pour les travailleurs salariés, il ne permet guère l'adaptation des conditions de travail aux

² Au taux de change de 3,5 réals pour un euro, cela représente 74,2 euros, mais cette conversion n'a guère de sens compte tenu des différences de pouvoirs d'achat, différences qui s'observent d'ailleurs aussi à l'intérieur même du Brésil selon les régions ou selon la taille des villes.

nécessités des entreprises. En cas de conflit, à défaut de négociation reste la possibilité de recourir à la justice du travail qui dispose de pouvoirs étendus pour dicter les solutions à appliquer (le nombre de recours est de l'ordre de deux millions par an !). Les quelques aménagements faits par le gouvernement Cardoso pour réintroduire dans la négociation collective certaines dispositions de la CLT ont été stigmatisés par les syndicats et le PT, mais le problème demeure car un assouplissement de cette réglementation est une condition pour faciliter l'embauche de travailleurs déclarés. Le gouvernement Lula a lancé une vaste consultation sur la réforme du droit du travail et du droit syndical au sein d'un Forum national du travail dont les travaux devraient servir de base à de futurs projets de loi.

Donner plus de place à la négociation collective implique une réforme profonde de la structure syndicale. Celle-ci reste largement déterminée par les options étatisantes et corporatistes de Getúlio Vargas, légèrement atténuées par les constituants de 1988. Deux dispositions notamment sont amplement critiquées : celle qui donne aux syndicats de travailleurs le monopole de la représentation d'une catégorie particulière sur un territoire donné, et celle qui garantit leur financement par un impôt syndical qui leur est reversé par le ministère du Travail. Les conclusions sur la réforme syndicale du Forum national du travail ont été remises au président Lula en avril 2004. Les perspectives ne sont cependant pas très encourageantes : les compromis obtenus pour assurer aux syndicats une meilleure représentativité et une plus grande efficacité dans la défense des travailleurs n'apportent que des changements limités. En outre, le projet de loi qui devrait en résulter ne sera vraisemblablement pas voté en 2004 comme prévu, et l'on sait déjà qu'il se heurtera aux résistances du Congrès soumis à la forte pression des lobbies. Il faut dire que le système actuel bénéficie à beaucoup de gens dans le monde syndical, dans celui de la justice et même dans le monde politique, à travers des financements de campagnes électorales.

D'autres mesures peuvent inciter les entreprises à recruter des travailleurs déclarés, comme une simplification des formalités administratives ou un allègement des charges sur les salaires, très élevées au Brésil, en faisant glisser une partie des impôts ou cotisations vers le chiffre d'affaire. En 2003, le gouvernement a également lancé un nouveau programme « Premier emploi », subventionnant les entreprises qui recrutent des jeunes sortant de l'enseignement fondamental, mais ce programme a besoin d'être redéfini, car jusqu'à présent il n'a pas donné de résultats.

Le problème des travailleurs autonomes et des microentreprises appelle une attention et des solutions particulières. Au-delà de simples solutions de survie, on observe une grande capacité d'invention pour gérer des revenus en dehors des voies légalement définies. On retrouve ici l'opposition déjà évoquée entre une législation détaillée mais difficilement applicable et la tendance des individus à ne pas se considérer concernés. Le problème est donc autant culturel qu'économique ou juridique, car il faut obtenir que le respect des formes légales soit recherché pour les avantages qu'il présente et non plus par crainte de contrôles très hypothétiques. Des expériences intéressantes tant du gouvernement antérieur que de l'actuel, portant notamment sur le microcrédit, vont dans ce sens³. Elles font également partie de l'arsenal des mesures permettant de lutter contre la pauvreté et l'exclusion.

³ Le programme lancé en 2003 pour inciter les banques à prêter aux personnes à faible revenu tarde néanmoins à donner des résultats.

Deux questions se posent à propos des actions spécifiques menées en direction des populations les plus pauvres. La première est celle, déjà analysée plus haut, de leur place par rapport aux programmes sociaux à caractère universel comme l'éducation et la santé. La seconde est celle de la part des transferts directs de revenus dans les programmes de lutte contre la pauvreté.

La Constitution de 1988, complétée par la loi organique sur l'assistance sociale, a prévu une allocation pour les personnes âgées de plus de 65 ans et pour les personnes atteintes d'un handicap provisoire ou permanent, appelée « bénéficiaire de prestation continue », et intégrée dans le système national de sécurité sociale. Elle est égale à un salaire minimum et est accordée à la condition que le revenu familial ne dépasse pas un quart de salaire minimum par personne. Elle touche environ 1,5 million de personnes (dont un tiers de personnes âgées) et n'implique pas de contrepartie de la part de l'allocataire ni des membres de sa famille.

Chargé de la mise en œuvre de cette réforme, le gouvernement Cardoso n'a cependant pas poursuivi dans cette voie de l'assistance dans ses politiques de lutte contre la pauvreté. Nous avons évoqué plus haut les actions visant à une meilleure adéquation des services publics. Des actions complémentaires ont été menées en partenariat avec les deux autres niveaux de gouvernement et avec des organisations privées, coordonnées dans ce qu'on a appelé le programme « Communauté solidaire ». Celui-ci regroupait un ensemble de programmes visant, par exemple, à l'alphabétisation et la formation professionnelle, l'aide aux travailleurs individuels et aux microentreprises, ou encore des politiques de développement conçues par la population locale dans les municipes les plus pauvres, etc. Par ailleurs, les premiers transferts de revenus mis en place étaient directement reliés aux politiques d'éducation et de santé en direction des familles avec enfants, et étaient conditionnés au maintien à l'école et à une surveillance de santé.

La fin du deuxième mandat de Fernando Henrique Cardoso a cependant été marquée par une nouvelle évolution en faveur des transferts de revenus, notamment sous la pression conjointe de partis de droite et de gauche qui ont voté, au Congrès, la création d'un Fonds de combat contre la pauvreté. La création de nouvelles allocations au niveau fédéral, mais aussi au niveau des Etats et des municipes, obligeait à rechercher une meilleure articulation entre ministères et avec les autres niveaux de gouvernement, ainsi qu'une meilleure identification des familles concernées afin d'éviter les doublons. La mise en place d'un fichier unique des familles aidées a donc été initiée, ainsi qu'un mode de paiement par carte bancaire.

C'est par rapport à cette politique que l'on peut comprendre à la fois les difficultés initiales du programme « Faim zéro » et son évolution vers un perfectionnement du système existant. Préparé avant l'élection par une équipe de chercheurs et de spécialistes, il comportait un ensemble d'actions destinées à lutter contre la pauvreté, en mettant l'accent sur l'amélioration de l'alimentation des populations les plus pauvres. L'urgence de donner à tous la possibilité de faire trois repas par jour fut un thème dominant du discours du candidat puis du président Lula au début de son mandat, mais il échoua à transformer le slogan en politique publique. Les responsabilités se trouvaient en effet dispersées entre un trop grand nombre de ministres (Sécurité sociale, Santé, Education, Assistance et Promotion sociales, Politiques en faveur des femmes), ayant

chacun à gérer la continuation des programmes existants, auxquels s'ajoutait un ministre extraordinaire chargé de la Sécurité alimentaire. Celui-ci mit longtemps à définir un programme d'allocation de ressources, l'idée initiale de bons d'alimentation à utiliser dans les commerces locaux ayant été unanimement critiquée. Alors qu'il existait une attente et une possibilité de mobilisation sur ce thème, les hésitations du début ont démobilisé les bonnes volontés et les premières expériences très médiatisées de distribution d'allocations dans des villages très pauvres n'ont pas convaincu de la faisabilité du programme. A partir de septembre 2003 celui-ci a donc été complètement réorganisé et se trouve désormais sous la responsabilité d'un nouveau ministre du Développement social et de la Lutte contre la faim. L'idée principale est de regrouper un ensemble d'allocations héritées du gouvernement précédent avec la nouvelle créée par le programme « Faim zéro » en une seule allocation appelée « Bourse-famille »⁴.

Par ailleurs, le ministère achève la mise en place du fichier unifié des familles concernées par les différents programmes de lutte contre la pauvreté, fichier qui sera partagé avec les Etats et à la confection duquel participent les municipales. Cela permettra de mieux coordonner les financements des trois niveaux et d'augmenter ainsi le nombre de familles bénéficiaires. Il était de 3,6 millions pour le programme fédéral au début de 2004, le but est de le monter à 11 millions à la fin de 2006, en l'élargissant notamment davantage aux grandes villes.

Une question reste pour le moment incertaine : les contreparties aux allocations, en termes d'obligations de suivi scolaire et de santé, qui auparavant étaient gérées par les ministères de l'Education et de la Santé, continueront-elles d'être effectives, alors que l'on est désormais dans le cadre d'une allocation globalisée ? Cela dépendra largement de l'implication des municipalités et des populations dans ce programme. La logique vers laquelle on s'oriente est davantage celle d'un revenu minimum. Au reste, une loi, à caractère surtout symbolique, a été votée en 2004, qui institue un revenu minimum de citoyenneté qui concernerait à terme l'ensemble de la population. Pour le moment, les contraintes budgétaires dictées par la politique économique limitent sévèrement les ambitions sociales du gouvernement, d'autant que les dépenses liées aux retraites, notamment des fonctionnaires publiques, et à l'assistance absorbent déjà une part importante du budget fédéral⁵.

⁴ Cette allocation est de 50 réals pour les familles en situation d'extrême pauvreté ayant un revenu *per capita* inférieur à 50 réals. S'y ajoute une allocation de 15 réals par enfant de moins de 17 ans (dans la limite de trois) dont peuvent également bénéficier les familles ayant un revenu *per capita* compris entre 50 et 100 réals. Cela signifie qu'une famille extrêmement pauvre peut toucher jusqu'à 95 réals et une famille pauvre jusqu'à 45. Même là où elles marquent une augmentation par rapport aux allocations antérieures, ces sommes restent insuffisantes pour remédier à la pauvreté.

⁵ Les retraites et pensions de réversion de la fonction publique ajoutées à la couverture du déficit des retraites et dépenses d'assistance de la sécurité sociale dépassent la moitié des dépenses non financières du budget fédéral, alors qu'elles n'en représentaient que le quart en 1987.

LE DEFI DE LA GLOBALISATION

Aborder la politique économique du gouvernement Lula nécessite, si l'on veut être exhaustif, des compétences économiques qui sortent de notre champ de spécialisation. Il ne saurait donc être question ici ni d'une analyse de la situation économique du Brésil, ni d'une évaluation de la pertinence des politiques menées. Les débats entre économistes brésiliens sur les vertus ou les défauts des politiques orthodoxes menées par le gouvernement actuel dans la ligne de son prédécesseur, ou ceux portant sur les conditions d'un développement durable, sont aussi nourris et contradictoires que ceux que l'on peut observer chez leurs homologues européens, et nous renvoyons sur ce point le lecteur à une littérature plus spécialisée. Reste que, du point de vue que nous avons adopté ici, il y a place pour essayer de comprendre les orientations prises par le gouvernement, dans la mesure où elles ont structuré le débat politique et déterminé l'ensemble des politiques publiques.

C'est dans le domaine économique que le gouvernement Lula a montré le plus de continuité et de détermination. Les principaux ministres de l'équipe économique, idéologiquement moins marqués que ceux de l'équipe sociale, ont complètement joué le jeu de l'ouverture au monde et des contraintes qu'elle implique. Dans les attaques dont ils sont l'objet, au sein même de la majorité parlementaire et parfois du gouvernement, ils ont toujours pu compter sur le soutien sans faille du Président, renforcé dans cette voie par ses nombreux voyages à l'étranger⁶.

La première année a été dominée par le retour à la stabilité, notamment par une stricte discipline budgétaire dont les effets se sont fait sentir sur toutes les politiques publiques. Cette politique, réussie quant aux objectifs qu'elle s'était donnés, s'est traduite par un arrêt de la croissance mais semble porter ses fruits, puisque la fin de l'année 2003 et le début de l'année 2004 ont vu une reprise de l'activité économique. Celle-ci tient, semble-t-il, autant au dynamisme de l'économie brésilienne et à ses capacités exportatrices qu'aux nouvelles mesures destinées à favoriser la croissance, mesures qui ont parfois du mal à se concrétiser.

La politique macroéconomique

En ce domaine, le legs de Fernando Henrique Cardoso est contrasté. Son premier mandat a été dominé par le succès du Plan Real d'arrêt de l'inflation, qu'il avait mis en place en 1994, lorsqu'il était ministre des Finances du président Itamar Franco. Les choix

⁶ Il faut citer en premier lieu le ministre des Finances, Antonio Palocci, mais également le ministre de la Planification, Guido Mantega, celui du Développement, de l'Industrie et du Commerce extérieur, Luiz Furlan, ancien patron d'une grande entreprise, celui de l'Agriculture, Roberto Rodriguez, sans oublier le président de la Banque centrale, Henrique Meirelles, ancien banquier qui venait d'être élu député fédéral PSDB lorsqu'il fut choisi par Lula.

macroéconomiques qui ont été faits, permettant le maintien durable d'un taux d'inflation très modéré, ont eu des conséquences négatives par la suite : il s'agissait de la combinaison d'une politique de taux de change quasi-fixe et surévalué, de la fixation par la Banque centrale d'un taux d'intérêt très élevé, et, malgré l'augmentation de la dette publique, du maintien d'un déficit budgétaire. Les investissements directs étrangers, attirés notamment par les privatisations, ont permis de compenser le déficit de la balance commerciale.

Ces choix rendaient l'économie brésilienne vulnérable aux turbulences internationales, et notamment à la crise russe de 1998, mais le président Cardoso a attendu la fin des élections et le début de son deuxième mandat pour donner une nouvelle orientation à la politique macroéconomique. Négociée avec le FMI, dont il obtint un prêt très important, elle comportait principalement une nouvelle politique de taux de change flottant et la fixation d'un excédent budgétaire « primaire » égal à 3 % du PIB⁷. Malgré la forte dévaluation du réal qui en est résulté, l'inflation est restée ténue, en raison notamment du fort taux d'intérêt et de la baisse de la demande, les années 1998 et 1999 se terminant avec un taux de croissance très faible. Un des principaux bénéfices de cette nouvelle politique a été l'augmentation continue des exportations, permettant à la balance commerciale de redevenir excédentaire et à la croissance de revenir en 2000.

Cependant, plusieurs facteurs ont contribué à faire à nouveau entrer l'économie brésilienne dans une période critique en 2001 et 2002 : une grave crise énergétique tout d'abord, puis la crise argentine avec ses effets sur le commerce extérieur du Brésil et sur la perte de confiance des investisseurs étrangers, les perturbations de l'économie internationale, et finalement, à partir de la mi-2002, la perspective de victoire électorale de Lula et les incertitudes qu'elle a engendrées sur les marchés. Même si la croissance économique restait faiblement positive, de nombreux indices permettaient de présager une crise plus profonde : envolée du dollar et du « risque Brésil »⁸, hausse de l'inflation, fuite des capitaux étrangers. Pour limiter les risques, et après consultation avec les différents candidats à la présidence, le gouvernement Cardoso sollicite et obtint en août un prêt de 30,4 milliards de dollars du Fonds monétaire international. C'est cette crise qui fit dire à Lula qu'il prenait le Brésil en état d'internement en UTI (unité de traitement intensif) ou à parler d'héritage maudit. De fait, pendant la campagne électorale, très nombreux sont ceux, y compris au PSDB, qui accusèrent la politique macroéconomique de Fernando Henrique Cardoso et de son ministre des Finances Pedro Malan d'être responsable de la crise.

Ces quelques rappels sont intéressants pour comprendre comment, à la surprise, au soulagement ou à la fureur des uns ou des autres, Lula et son ministre des Finances ont adopté la politique de leurs prédécesseurs. Ils en furent convaincus dès la période de transition, et il ne fait pas de doute que les hauts fonctionnaires du ministère brésilien des Finances ou de la Banque centrale jouèrent un rôle dans cet exercice de persuasion⁹.

⁷ L'excédent budgétaire primaire, notion établie en accord avec le FMI, est constitué par le solde budgétaire hors service de la dette et représente donc l'effort consenti pour réduire celle-ci.

⁸ Il s'agit de la prime de risque brésilienne, c'est-à-dire du supplément de taux d'intérêt que les investisseurs demandent pour détenir des titres souverains brésiliens, libellés en dollars, par rapport à un investissement équivalent en bons du trésor américains.

⁹ Ce n'est pas sans rappeler la France de 1983, lorsque le président Mitterrand et son ministre des Finances se sont laissés convaincre, en partie par la direction du Trésor, de ne pas sortir du système

Les choix faits en matière macroéconomique furent destinés à établir les bases stables d'un développement durable fortement connecté au commerce international. Ils dominèrent la première année du mandat de Lula, mais celui-ci affirma clairement la nécessité de persévérer dans la même voie au-delà de la reprise de l'activité économique décelable en 2004. Ils constituent un ensemble cohérent qui, sur bien des points, entre en conflit avec les vues du PT ou des partis alliés.

Au centre de cette politique figure le constat de la vulnérabilité de l'économie en raison du poids important de la dette publique par rapport au PIB. Le rapport entre les deux avait fortement augmenté sous le gouvernement précédent puisqu'il était de près d'un tiers en 1997 et d'environ 58 % en 2003. Dès sa campagne électorale, Lula avait fait du respect des contrats un point de son programme, excluant du même coup le report non négocié ou le non remboursement de la dette qui avaient la faveur d'une bonne partie la gauche brésilienne. L'attitude de l'Argentine se mettant en défaut de paiement relança le débat, même si la situation des deux pays est très différente à cet égard : d'une part parce que la dette publique brésilienne est très majoritairement placée auprès de prêteurs brésiliens, non de prêteurs étrangers comme la dette argentine. D'autre part parce que la dette extérieure du pays est elle majoritairement le fait d'entreprises privées et tend à diminuer¹⁰.

En conséquence, la politique du gouvernement Lula reprend les principes du gouvernement précédent. Le premier est une très stricte discipline fiscale afin d'accélérer la diminution de la dette publique. Le gouvernement a décidé de fixer à 4,25 % du PIB l'excédent budgétaire primaire, allant au-delà de l'effort antérieur (en 2002 il était de 3,75 %), et il se tient fermement à cette politique qui sera maintenue dans les prochaines années. Il montre ainsi que sa décision n'est pas le résultat d'une exigence du FMI, l'accord avec celui-ci se terminant à la fin de l'année 2004 et ayant des chances de ne pas être renouvelé si la conjoncture reste favorable. Notons au passage que les relations avec le Fonds monétaire sont bonnes, celui-ci ne manquant jamais de louer la politique actuelle.

Cette austérité budgétaire, qui se traduit par des réductions budgétaires en cours d'exercice, limite les dépenses sociales ou d'investissement¹¹. Elle est mal reçue par les parlementaires et même par certains ministres. D'un autre côté, le gouvernement n'a guère la possibilité d'augmenter la pression fiscale : les prélèvements obligatoires ont fortement augmenté sous le gouvernement précédent et atteignent le seuil difficilement franchissable d'environ 36 % du PIB. Deux réformes ont donc été prioritaires en 2003, qui toutes deux passaient par des modifications de la Constitution et ont suscité de longs débats. L'une est la réforme du régime des retraites de la fonction publique, dont nous

monétaire européen et d'adopter une politique souvent qualifiée de néo-libérale.

¹⁰ Elle représentait 36 % du PIB en 2002 et la prévision est qu'elle passe à 26 % en 2004.

¹¹ En 2003, les dépenses du budget fédéral furent inférieures, compte tenu de l'inflation, à celles de 2002, mais la part de l'amortissement de la dette fut supérieure (54,6 % du total au lieu de 45,1 %) cependant que les dépenses d'investissement diminuaient (1,7 % du total au lieu de 3,1 %). Généralement le Congrès gonfle artificiellement le projet de budget envoyé par le gouvernement, et les dépenses réelles sont donc sensiblement inférieures à celles prévues au budget. En 2003 ce phénomène a été amplifié par la volonté de comprimer les dépenses et par l'inexpérience de certains ministères qui n'ont que peu dépensé, par exemple dans le secteur de l'urbanisme et de l'habitation ou celui des transports.

avons déjà parlé, et dont l'objectif majeur était de faire diminuer le poids des retraites dans les budgets de l'Union, des Etats et des municipes.

L'autre réforme prioritaire en 2003 a été la réforme fiscale. Sa portée va bien au-delà d'une simple amélioration des recettes puisqu'elle comporte également des enjeux de justice sociale et d'efficacité économique. Mais face aux résistances rencontrées, le gouvernement s'est finalement résigné à une réforme minimale, notamment pour garantir ses rentrées fiscales, avec la prorogation de la Contribution provisoire sur les mouvements financiers (un impôt dont on reconnaît généralement le caractère anti-économique), mais aussi pour élargir sa marge de manœuvre par la désaffectation de diverses recettes. Pour ne pas heurter de front les gouverneurs, il a remis à plus tard la réforme de l'impôt sur la circulation des marchandises et des services : cette taxe, qui se rapproche de notre TVA, est perçue par les Etats qui en fixent librement les taux, dont la diversité est source de fraudes dans le commerce entre Etats et conduit à une « guerre fiscale » entre ceux-ci pour attirer les entreprises. La fixation de taux unifiés décidés par le parlement fédéral et l'exonération des biens de première nécessité ont été remises à plus tard.

Le gouvernement Lula a par ailleurs conservé la politique de taux de change flottant et la fixation d'un objectif d'inflation, la Banque centrale ayant mission d'en garantir la réalisation. Pour 2004 la cible d'inflation est de 5,5 %. La Banque centrale a été très prudente dans la baisse du taux d'intérêt de base qui est l'outil de sa politique monétaire¹². C'est sur le montant jugé excessif de ce taux que se portent les critiques les plus virulentes, provenant de milieux très divers : elles émanent non seulement des politiques de l'opposition comme de la majorité (à commencer par le vice-président de la République) mais aussi des chefs d'entreprise, des syndicats, des médias etc. Selon ces critiques, des taux d'intérêt trop élevés alourdiraient la dette et inhiberaient les investisseurs, constituant donc un frein à la croissance.

L'autre point en débat concerne l'autonomie de la Banque centrale, prônée surtout par l'opposition. Le ministre des Finances et le Président s'y sont ralliés, et un amendement à la Constitution a été voté qui rend possible le dépôt d'un projet de loi en ce sens. Toutefois, ce projet a été remis à plus tard, le gouvernement jugeant, semble-t-il, qu'un affrontement sur ce thème avec une partie du PT et des autres partis de la majorité était inutile dans la conjoncture politique actuelle, et que rien ne pressait puisque la Banque centrale jouit déjà, de fait, d'une grande autonomie.

Comme on peut le voir, la politique macroéconomique du gouvernement Lula se déroule dans un climat politique difficile. Les critiques ont redoublé lorsque le taux de croissance légèrement négatif (-0,2 % du PIB) pour l'année 2003 a été diffusé. Cette politique peut cependant se prévaloir de résultats positifs. Pendant le premier semestre de 2003, si l'activité économique a chuté, les déséquilibres de l'année précédente se sont en revanche rétablis, montrant d'ailleurs ainsi leur caractère conjoncturel : le dollar est redescendu ainsi que le risque Brésil et l'inflation, tandis que la balance commerciale devenait fortement excédentaire. Au second semestre, on a pu constater une certaine reprise de l'économie qui s'est confirmée pendant le premier semestre de 2004, même si le chômage reste élevé. Le taux de croissance prévu pour 2004 de 3,5 % devrait être

¹² En février 2003 il était monté à 26,5 %, et il n'a commencé à baisser qu'en juin, arrivant très progressivement à 16 % en avril 2004, soit un taux réel d'environ 9 % compte tenu de l'inflation, et il devrait continuer à baisser lentement.

atteint sans difficulté.

Le président Lula et son équipe économique estiment donc que les faits leur donnent raison et que la politique macroéconomique orthodoxe qu'ils ont adoptée n'est pas incompatible avec la croissance, bien au contraire, mais que pour que celle-ci soit durable, elle doit être confortée par une série de mesures d'ordre microéconomique. Il s'agit essentiellement de projets de loi qui ont été déposés au Congrès et dont le vote devrait normalement intervenir dans le courant de l'année 2004. Avant de les passer rapidement en revue, il faut cependant signaler les lenteurs du travail administratif préalable et des procédures parlementaires qui rendent incertain leur aboutissement dans les délais prévus.

Les politiques en faveur du développement

Ces politiques visent tout d'abord à diminuer l'obstacle à la croissance économique que représentent deux principaux goulots d'étranglement majeurs : l'insuffisance du crédit et l'état des infrastructures.

La capacité d'investir est limitée par la faiblesse du taux d'épargne, par celle du financement bancaire aux entreprises¹³, et par les taux d'intérêt très élevés pratiqués par les banques. Certes, le gouvernement précédent avait largement entamé la modernisation du secteur bancaire qui, après avoir bénéficié de l'hyperinflation, s'était retrouvé très fragilisé par le Plan Real. Sa restructuration s'est accompagnée de prises de contrôle par des grandes banques européennes ou nord-américaines. Malgré cette modernisation, les marges prélevées par les banques dans l'octroi de crédit (le *spread*) sont très élevées, notamment en raison des difficultés pour recouvrer les remboursements de prêts. Plusieurs projets de loi sont en discussion, qui rendraient les prêts plus sûrs : un projet sur les faillites, qui garantira mieux les créances des banques, et qui en outre facilitera la reprise d'activité ; des projets concernant le crédit immobilier, qui renforceront les garanties hypothécaires et créeront de nouvelles formes de financement afin de stimuler le secteur du bâtiment. La réforme de la justice serait aussi un élément important, car les lenteurs des procédures et les incertitudes quant aux résultats font obstacle à ce que les banques y aient recours en cas de non-paiement. Le faible apport de ces dernières à l'investissement tient aussi à ce que l'Etat absorbe environ 60 % du crédit disponible sur le marché national, offrant des placements plus sûrs. Il est donc important que d'autres sources de financement apparaissent, fonds d'investissement et fonds de pension, développement du marché boursier notamment.

L'insuffisance de l'épargne nationale rend d'autant plus nécessaires les investissements étrangers directs, indispensables également pour assurer l'équilibre de la balance des paiements. Ils ont connu une hausse continue entre 1996 et 2000, année où ils ont atteint 32,8 milliards de dollars. Ils ont décliné depuis (10 milliards en 2003), et restent faibles par rapport à ce que le Brésil pourrait espérer, en raison notamment des incertitudes qui pèsent encore sur l'environnement légal dont ils font l'objet, notamment

¹³ Le crédit bancaire aux entreprises ne représentait que 28,9 % du PIB en 2003.

dans le secteur des infrastructures. Le président Lula ne ménage pas ses efforts, lors des nombreux voyages qu'il fait à l'étranger accompagné de ses principaux ministres, pour essayer de convaincre les potentiels investisseurs étrangers.

L'état des infrastructures du pays est le second grand goulot d'étranglement de l'économie brésilienne, à commencer par les transports. Mis à part dans l'Etat de São Paulo et dans les Etats du Sud, le réseau routier est dans un état très critique. Cela renchérit d'autant plus le coût des transports que le Brésil a depuis longtemps négligé son réseau ferroviaire. Celui-ci ne concerne quasiment plus les voyageurs, sauf sur les lignes périurbaines, et le réseau ferroviaire pour les transports de marchandises commence seulement à faire l'objet de nouveaux projets de développement. La situation des ports entraîne également des surcoûts importants en raison des insuffisances de leurs équipements et de leur mode de fonctionnement, et ils n'arrivent pas à faire face à l'augmentation très rapide des exportations. Les investissements publics sur les infrastructures de transport sont très modestes comparés aux besoins, et le ministère des Transports ne montre pas une grande efficacité dans la mesure où il est traditionnellement convoité par les partis politiques, surtout pour les avantages électoraux qu'ils peuvent en retirer.

En ce qui concerne les télécommunications et l'énergie électrique, le gouvernement Cardoso a apporté des changements considérables, procédant à la privatisation des entreprises publiques, complète pour le téléphone, partielle pour l'électricité, mettant fin aux monopoles, notamment celui de l'entreprise publique Petrobras pour la prospection du pétrole et la distribution de carburant, et imposant très largement le jeu du marché. En même temps il a créé des agences de régulation indépendantes, chargées de passer les contrats avec les entreprises concessionnaires, à réguler le marché et à garantir la bonne exécution du service public. Ces réformes radicales ont permis au Brésil de rattraper l'énorme retard qu'il avait en matière de téléphonie et d'introduire dans de bonnes conditions la téléphonie mobile, mais l'évolution des techniques de communication appelle désormais de nouveaux aménagements. En revanche, en matière d'électricité, les réformes n'ont pas empêché la grave crise énergétique de l'hiver 2001.

Toutes ces mesures avaient été vivement critiquées par le PT, mais le gouvernement Lula ne les a pas fondamentalement remises en cause, soucieux de ne pas rompre les contrats existants. Ses tendances plus étatistes sont cependant apparues, notamment dans la législation établissant un nouveau modèle pour le secteur électrique, qui concentre davantage de pouvoirs entre les mains du ministre de l'Energie. Le débat a surtout porté sur les agences de régulation dans lesquelles Lula, au début de son mandat, voyait une tertiarisation des fonctions de l'Etat. Faisant suite à des avant-projets qui remettaient sérieusement en cause leur indépendance, l'actuel projet de loi en discussion au Congrès est plus modéré, portant la marque du ministre des Finances¹⁴.

Cette question est d'autant plus importante qu'elle est un élément fondamental de la confiance que peuvent avoir les investisseurs nationaux ou étrangers pour intervenir dans ces secteurs. Les pouvoirs publics, en effet, n'ont absolument pas la capacité de financer les investissements nécessaires. D'où un autre projet également en discussion

¹⁴ Ce projet de loi concerne les agences de régulation indépendantes qui ont été créées sous le gouvernement précédent pour l'électricité, le pétrole, les communications, les transports terrestres, les transports fluviaux, l'eau, la vigilance sanitaire, les plans d'assurance santé et le cinéma.

au parlement sur les partenariats public-privé, qui étend les possibilités existantes de financements conjoints publics et privés pour des investissements d'intérêt public.

Le partenariat entre le public et le privé est également central dans le projet de loi sur l'innovation. La recherche reste principalement le fait des universités publiques et, bien que souvent de haut niveau, elle n'a guère de débouchés pour l'avancement technologique de l'industrie¹⁵, alors qu'il s'agit d'un problème essentiel pour garantir le développement des exportations. Le changement de ministre de la Science et de la Technologie en janvier 2004 a permis de passer outre les relations difficiles entre le ministère et la communauté scientifique, et on peut espérer une politique dynamique dans ce domaine. Notons aussi l'importance des projets « d'inclusion digitale », l'accès à Internet restant le privilège d'une minorité. Cela n'empêche pas le Brésil d'être très avancé dans le domaine de l'*e-gouvernement*.

Nous passerons rapidement sur un autre handicap majeur, à savoir le poids de l'économie informelle dans l'économie du pays. Nous en avons déjà parlé à propos de ses rapports avec l'illégalisme et de ses liens avec la pauvreté et l'exclusion. D'un point de vue plus économique, on évalue à 40 % du PIB la part de l'économie informelle. Celle-ci met souvent en péril des secteurs de la production qui ne peuvent supporter la concurrence face à des marchandises importées en contrebande, piratées, fraudant le fisc ou provenant du vol de camions¹⁶.

Enfin, il serait trop long et fastidieux d'aborder ici les différents domaines dans lesquels le Brésil a besoin de rompre avec ses traditions bureaucratiques et de mettre en place des systèmes performants touchant la création d'entreprises, la propriété industrielle, la régulation de la concurrence, la protection de l'environnement, etc. Sur ces questions, l'administration est souvent très en retard par rapport à ce que nécessite une économie dynamique, mais c'est un long combat qui s'étalera sur plusieurs années.

Le dynamisme de l'économie brésilienne. Le cas de l'agriculture

Malgré les nombreux handicaps déjà évoqués, l'économie brésilienne a fait montre d'un réel dynamisme au cours des dix dernières années. Dans les années de crise, le taux de croissance n'est devenu qu'une seule fois très légèrement négatif, et la reprise qui suit est plus rapide que prévu. Les entreprises industrielles ou agricoles ont dû s'adapter au choc de l'ouverture des frontières et de la concurrence extérieure avivée par un taux de change tout d'abord surévalué. Puis les dévaluations de 1999 et 2002 ont

¹⁵ Le rapport de l'Organisation mondiale de propriété intellectuelle note qu'en 2003 le Brésil n'a présenté que 221 demandes de brevets, moins du dixième de ce qu'a présenté la Corée du Sud, le tiers des demandes de l'Afrique du Sud.

¹⁶ On estime, par exemple, que plus de la moitié des CD vendus au Brésil sont piratés (contre seulement 5 % en 1997), et qu'un tiers des cigarettes (dont la moitié provient de la contrebande) sont vendues illégalement. Parmi d'autres secteurs touchés, le secteur pharmaceutique, la distribution d'essence (en raison de l'adultération du carburant ou de la fraude fiscale)... Les vols de marchandises transportées par camion sur un réseau routier de taille continentale et difficile à surveiller, ont également considérablement augmenté.

stimulé le développement des exportations, particulièrement rapide en 2003-2004 : alors que le taux de chômage montait et que le revenu moyen diminuait, les exportations ont été le moteur du retour à la croissance. Certes l'économie brésilienne reste encore relativement fermée (les ventes à l'étranger avoisinent 15 % du PIB), et seule une minorité d'entreprises s'est tournée vers l'exportation. La part des produits de base ou faiblement manufacturés reste trop importante même si des évolutions se dessinent dans des secteurs technologiquement plus avancés, comme la construction automobile ou aéronautique. La croissance rapide des exportations de produits agricoles traduit, quant à elle, un changement profond et une dynamique remarquable de ce secteur sur lesquels il convient de s'attarder un peu plus.

Parler de l'agriculture au Brésil est difficile tant sont contradictoires et chargés d'idéologie les discours tenus à son sujet. Cette quasi-schizophrénie se retrouve à l'intérieur même du gouvernement puisque deux ministres sont en charge du secteur : le ministre de l'Agriculture, issu lui-même du milieu des exploitants agricoles et ancien président de la Société rurale brésilienne (SRB), et le ministre du Développement agraire, issu du PT et proche des mouvements des sans-terre. La vision du premier sur le développement de l'*agrobusiness* et ses succès à l'exportation est en opposition avec la manière dont le second, dans le Plan de réforme agraire établi sous son autorité, critique le « modèle patronal » destructeur d'emplois et source de pauvreté dans les campagnes.

L'agriculture est en pleine expansion et fait du Brésil l'un des premiers producteurs mondiaux. Les progrès récents sont impressionnants : la production annuelle de grains par exemple (soja, maïs, riz, blé, coton...) est passée de 73 millions de tonnes en 1996 à 123 millions en 2003, alors que les surfaces cultivées n'ont que très peu augmenté. Pendant les années de stagnation de l'économie, l'agriculture s'est maintenue en croissance, contribuant à tirer le reste de l'activité par ses commandes de machines agricoles, d'engrais, etc. Aujourd'hui l'*agrobusiness* représente un tiers du PIB (9 % pour la seule production agricole et l'élevage).

Mais c'est surtout par rapport au commerce extérieur que l'*agrobusiness* est devenu l'un des principaux atouts du Brésil. Sa part dans les exportations dépasse 40 % du total. Déjà premier exportateur mondial pour le sucre et le jus d'orange, il l'est devenu en 2003 pour le soja, la viande bovine et le poulet, et il est également bien placé pour le café, le coton, le bois, la cellulose et le papier, ainsi que pour les biocombustibles qui suscitent un intérêt croissant dans le monde. Il faut ajouter que ce secteur apporte une forte contribution à l'excédent de la balance commerciale. Il fait donc l'objet d'une attention toute particulière de la part du gouvernement, notamment dans la perspective de supprimer les obstacles à son développement futur, tels l'insuffisance des infrastructures de transport et de stockage. Grâce, en effet, à sa productivité exceptionnelle dans la production agricole et l'élevage, le Brésil devrait garder sa place privilégiée dans le commerce mondial des produits issus de l'agriculture et de l'élevage. Cela remet en cause la conception traditionnelle selon laquelle plus un pays se développe plus il doit chercher à exporter des marchandises intégrant une technologie avancée et diminuer la part des produits de base.

En fait, même quand les produits sont exportés à l'état brut, ils incorporent déjà des avancées importantes en matière technologique. Contrairement à ce que nous avons vu en effet pour l'industrie, l'agriculture brésilienne a bénéficié directement des recherches faites par un organisme public, l'Embrapa (*Empresa brasileira de pesquisa*

agropecuária). Celui-ci a grandement contribué à adapter les recherches de pointe en matière agricole et d'élevage aux conditions de climat et de fertilité des sols très diversifiées, et souvent particulièrement avantageuses, du territoire brésilien. Concernant la recherche, disons un mot ici du débat très vif sur les organismes génétiquement modifiés (OGM) qui a gelé les recherches en ce domaine ces dernières années. Une loi votée sous le gouvernement précédent avait pour objet de réglementer la recherche et la commercialisation de ces produits, mais elle a été privée d'effets par des décisions judiciaires. Cela n'a pas empêché des agriculteurs de planter du soja génétiquement modifié, surtout dans le Sud où les semences étaient introduites en contrebande d'Argentine. Etant donné l'ampleur du phénomène, le gouvernement Lula a déjà été obligé à deux reprises de prendre des mesures provisoires autorisant exceptionnellement la commercialisation et la plantation à partir des semences existantes, ce qui a provoqué bien des remous. Un projet de loi sur la biosécurité devrait être voté courant 2004, qui a été âprement débattu au sein même du gouvernement, opposant notamment la ministre de l'Environnement au ministre de l'Agriculture. En l'état actuel, le texte laisserait notamment le dernier mot en matière de commercialisation d'OGM à un comité ministériel, et non à un organe technique comme dans la loi précédente.

Aidés par les avancées technologiques et par une politique de crédit avantageuse qui leur a permis de s'équiper, les exploitants agricoles ont amélioré leurs performances, qu'il s'agisse de grandes exploitations appartenant à des propriétaires non résidents ou d'exploitations familiales. Si une partie de ces dernières, notamment dans le Nordeste, reste au niveau de la subsistance, une autre partie est composée d'entrepreneurs ruraux parfaitement intégrés à l'*agrobusiness* et ouverts à toutes les innovations. Le Programme national de renforcement de l'agriculture familiale (PRONAF) mis en place par le gouvernement Cardoso et poursuivi par le gouvernement actuel, a été bénéfique à cet égard, faisant entrer dans une logique de marché un nombre croissant d'exploitants.

Ces quelques considérations sur les transformations de l'agriculture brésilienne laissent percevoir que la question de la réforme agraire est devenue complexe. Historiquement, la distribution des terres sous la colonisation portugaise et au XIX^e siècle a engendré une très forte concentration de la propriété foncière. C'est le gouvernement militaire nouvellement en place qui, paradoxalement, a débuté la réforme agraire par une loi de 1964 permettant l'expropriation de la propriété rurale en vue de sa redistribution. Outre des objectifs sociaux, cette loi avait aussi un but économique, dans la mesure où une bonne partie de la grande propriété foncière était sous-exploitée, et où la création d'un petit capitalisme agraire pouvait améliorer la production, comme cela avait été le cas dans d'autres pays. Mais outre que cette loi fut peu appliquée, une meilleure exploitation des terres s'est fait jour dès les années 1970, retirant à l'argument économique une partie de sa pertinence. La Constitution de 1988 a repris le principe de l'expropriation des *latifundia* aux fins de la réforme agraire, en la limitant aux propriétés non productives. Le gouvernement Cardoso a été le premier à installer un nombre significatif de paysans sans terre, atteignant près de 600 000 familles à la fin de son second mandat. Mais son objectif était d'inclure cette politique dans celle plus large menée en faveur de l'agriculture familiale, qui concernait quelque 4 millions d'autres exploitations.

Ces chiffres et cette politique ont été vivement contestés par les mouvements sociaux de paysans sans terre, dont le plus important est le Mouvement des sans-terre. La réforme agraire est considérée comme un outil privilégié en vue de la justice sociale par une grande partie de la gauche brésilienne, y compris dans l'épiscopat catholique, ce qui donne un large appui à ces mouvements. Fortement organisés en vue des luttes

sociales, ils mobilisent les familles dans des opérations d'occupation ou de campement à proximité de grandes propriétés dont ils demandent l'expropriation.

Pourtant, cette conception traditionnelle de la réforme agraire correspond de moins en moins à la réalité de l'agriculture brésilienne et ne peut que marginalement être une solution aux problèmes sociaux du pays. D'une part, les grandes propriétés insuffisamment cultivées pouvant servir à l'installation de paysans pauvres sont devenues plus rares. D'autre part, à côté d'installations réussies, on constate que nombre de familles demandeuses et mobilisées dans les occupations sont déjà plus ou moins urbanisées et n'ont pas les compétences pour exploiter. Une fois installées, elles n'arrivent pas à sortir de la misère et quittent la terre qui leur a été dévolue.

Le gouvernement se trouve ainsi pris en contradiction entre, d'une part, les promesses de campagne et la grande proximité du PT avec les mouvements de sans-terre, et d'autre part ses faibles marges de manœuvre financières et sa politique agricole. En 2003, le nombre d'installations nouvelles a été très faible, ce qui a amené les différents mouvements de sans-terre à reprendre les occupations à un rythme soutenu, et le gouvernement à accélérer les opérations d'installation. Mais en même temps le discours des mouvements évolue, passant de la lutte contre les *latifundia* improductifs à celle contre « l'*agrobusiness* bourgeois » destructeur de l'emploi et de l'environnement. Dans cette ligne, des occupations récentes ont concerné de grandes exploitations productives, dont des plantations d'eucalyptus de sociétés étrangères. Le gouvernement ne pourra pas suivre les mouvements sociaux sur ce terrain, et les relations ont toutes les chances de se durcir. En revanche, pour diminuer la pauvreté et l'exode rural, on peut attendre de bons résultats de la politique initiée par Fernando Henrique Cardoso et poursuivie actuellement, qui vise à aider les exploitants familiaux en situation précaire et à faire cesser la surexploitation des salariés agricoles. Dans la lutte pour la justice sociale, la distribution de terres viendra en complément de cette politique, mais le gouvernement ne pourra pas accepter qu'elle compromette la politique de développement des exportations agricoles, question que l'on retrouve au centre des négociations commerciales du Brésil.

Négociations commerciales et politique extérieure

En matière de politique étrangère, par-delà les différences de style personnel des présidents, la continuité est grande entre le gouvernement de Lula et celui de Cardoso. Au demeurant, cette continuité n'est pas seulement le fait des choix politiques de l'un et de l'autre. Elle tient aussi au ministère des Affaires étrangères, plus connu sous le nom d'Itamaraty, qui, depuis sa réorganisation au début du XX^e siècle, est devenu le ministère le plus prestigieux et le mieux doté en hauts fonctionnaires de carrière soigneusement sélectionnés et formés. Cela donne au Brésil une bonne capacité d'action dans les relations internationales, et garantit la continuité de ses politiques.

Il faut tout d'abord noter que, comme son prédécesseur, le président Lula s'implique personnellement dans la politique étrangère, ce qui se traduit notamment par de nombreux voyages. Peu après son élection il a participé successivement au forum de Porto-Alegre et à celui de Davos, montrant par là le rôle qu'il entendait jouer et qui, selon

la formule de son ministre des Affaires étrangères, doit permettre au Brésil « d'assumer une place de *leadership* dans la recherche d'un nouveau paradigme des relations internationales, promouvant des conditions plus équitables de compétition et de distribution des richesses ». On sait aussi qu'il essaie de faire passer au niveau mondial un programme « Faim zéro » traduisant cette ambition. Les intérêts du Brésil ne sont naturellement pas absents de cette politique comme nous allons le voir, mais il faut garder à l'esprit que celle-ci est également sous-tendue par une ambition plus politique, celle d'être reconnu comme un des pays émergents admis parmi les grands, au même titre que la Chine, l'Inde ou l'Afrique du Sud.

Au plan purement politique la manifestation la plus symbolique en serait l'obtention d'un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, revendication déjà ancienne qui s'accompagne d'une défense du multilatéralisme et de l'ensemble des organisations dépendant de l'ONU. On l'a vu notamment dans les positions prises sur l'Irak, parfaitement en harmonie avec celles prises par la France. Sur un plan plus économique, on peut dégager trois grandes priorités. La première concerne l'intégration sud-américaine et l'importance accordée au Mercosur. La deuxième porte sur l'attitude à prendre dans les trois grandes négociations multilatérales commencées sous le gouvernement précédent et qui devraient théoriquement aboutir à la fin de l'année 2004 : le cycle de négociation de l'OMC, la création de la Zone de libre échange des Amériques (ZLEA) et l'accord de libre échange entre le Mercosur et l'Union européenne. La troisième touche au développement des relations économiques Sud-Sud. Nous les examinerons brièvement tour à tour.

Parti d'une initiative des présidents brésilien et argentin du milieu des années 1980, le Mercosur fut créé par le Traité d'Asunción de 1991, adjoignant l'Uruguay et le Paraguay. Tant le président Cardoso que le président Lula ont affirmé leur volonté d'arriver à un degré élevé d'intégration, comparable à celui obtenu par l'Union européenne, même si les modalités doivent en être différentes. Il est à noter, par exemple, que le Brésil a toujours résisté à l'idée de transfert de souveraineté, de sorte que le fonctionnement du Mercosur est entièrement soumis au principe d'unanimité, que la structure administrative est extrêmement légère et sans pouvoir propre, et que le mode de résolution des conflits n'a commencé d'être quelque peu contraignant qu'avec la signature récente du Protocole d'Olivos. Le Mercosur est néanmoins passé du stade de zone de libre échange à celui d'union douanière, et ambitionne de devenir un marché commun. De nombreux obstacles ont, dans les faits, retardé ce processus, tenant à l'asymétrie entre les membres et, plus récemment, à la crise argentine, de sorte que l'abaissement des barrières tarifaires est constamment remis en cause par la demande d'exceptions temporaires, et que le tarif extérieur commun peine à se mettre en place.

L'accord entre quatre pays, selon la vision du gouvernement brésilien, est un premier pas vers une intégration plus large à l'intérieur du continent sud-américain. Le Chili et la Bolivie sont déjà membres associés. Lors de la réunion des chefs d'Etat du Mercosur, un accord a été signé avec la Communauté andine (Colombie, Venezuela, Pérou), salué comme un événement historique par Lula. Des projets ont été élaborés pour parvenir à une meilleure intégration physique entre les pays sud-américains. Mais le Mercosur est aussi le moyen de renforcer le poids des pays membres dans les négociations multilatérales en cours

En effet, trois grandes négociations commerciales, dans le cadre de l'OMC, de la ZLEA ou avec l'Union européenne, devraient théoriquement aboutir à la fin de 2004, même si

des doutes sérieux existent sur la possibilité de tenir ce délai en ce qui concerne les deux premières. Ces trois négociations sont interdépendantes dans la mesure, notamment, où les négociateurs américains et européens souhaitent que certaines questions, telle l'ouverture des marchés agricoles, soient plutôt traitées dans le cadre de l'OMC, alors que le Brésil donne la priorité à cette question dans les trois négociations.

A la conférence de Doha qui a lancé le nouveau cycle de négociations de l'OMC, la présence du Brésil a été particulièrement active sur la question des obstacles mis par les pays développés à l'importation des produits agricoles, ainsi que sur la question, déjà évoquée, des brevets sur les médicaments contre le sida et autres maladies épidémiques. Cette action s'est poursuivie puisque lors de la conférence de Cancun de septembre 2003, qui devait permettre une nouvelle avancée dans la négociation, le Brésil a pris la tête d'un groupe de vingt pays qui a fait une pression d'une ampleur inattendue sur l'Union européenne et les Etats-Unis touchant les questions agricoles. Et alors que ces derniers pensaient qu'il s'agissait d'un regroupement purement conjoncturel de pays aux intérêts par ailleurs contradictoires, ce Groupe des 20 a continué de se réunir et d'élaborer des propositions dans les négociations qui se déroulent au cours de l'année 2004. Par ailleurs, le Brésil utilise toutes les ressources de l'OMC dans les conflits commerciaux qui le concernent, et il a notamment eu gain de cause dans celui qui l'opposait aux Etats-Unis sur la question des subventions accordées aux planteurs de coton.

L'initiative de la Zone de libre échange des Amériques est venue des Etats-Unis au début des années 1990, et le coup d'envoi fut donné au sommet de Miami en 1994. Ce projet concerne trente-quatre Etats, soit tous ceux des Amériques et Caraïbes à l'exception de Cuba. Il touche directement les relations entre le Brésil et les Etats-Unis, relations historiquement complexes et difficiles, dans lesquelles, par-delà des volontés de coopération, la méfiance brésilienne est toujours présente en raison de l'asymétrie entre les deux partenaires. Dans ce projet, qui est une extension de la zone de libre échange déjà existante entre les Etats-Unis, le Canada et le Mexique, la participation du Brésil est d'autant plus importante qu'il est le principal partenaire et que les Etats-Unis ont par ailleurs la possibilité d'établir des accords commerciaux bilatéraux avec les autres pays concernés. Le Brésil s'est toutefois engagé avec prudence dans cette négociation, qui suscitait réticences et rejet au sein de la gauche et d'une bonne partie de l'opinion publique.

Malgré ces réticences, le gouvernement Lula a continué la négociation qui est entrée dans sa phase finale placée sous la présidence conjointe du Brésil et des Etats-Unis. Plusieurs points délicats ont dû être surmontés, notamment la demande par les Etats-Unis d'introduire des clauses plus contraignantes que celles de l'OMC sur les investissements, les marchés publics et la propriété intellectuelle, ou leur refus, malgré l'insistance des partenaires du Mercosur, d'aborder la question des subventions agricoles ailleurs que dans le cadre de l'OMC. A quelques mois de l'échéance, la négociation semble maintenant compromise par la demande des Etats-Unis d'échelonner les suppressions tarifaires avec la possibilité de maintenir celles concernant les produits les plus sensibles, en l'occurrence des produits agricoles sur lesquels les producteurs brésiliens sont plus compétitifs.

Bien que butant également sur la question de l'ouverture de l'Europe aux produits agricoles du Mercosur et à la fin des subventions à l'exportation des produits agricoles européens, les négociations entre l'Union européenne et le Mercosur semblent plus près

d'aboutir. Dès la création du Mercosur, l'Union européenne a marqué son intérêt pour une coopération avec ce qui apparaissait comme la forme d'intégration régionale la plus proche de celle menée en Europe. Un premier accord général de coopération entre les deux blocs a été signé à Madrid en 1995. L'ouverture de négociations pour un accord plus précis de libre échange a davantage tardé, notamment en raison des réticences de la France à y inclure les produits agricoles. Malgré la crise argentine et les incertitudes sur l'avenir du Mercosur, l'Union européenne a insisté pour que les négociations s'établissent entre les deux ensembles régionaux et non de manière séparée avec le Brésil. Dans ces négociations purement commerciales, les propositions de l'un et l'autre des partenaires se succèdent jusqu'à parvenir à un accord final. En échange de concessions sur l'agriculture, l'Union européenne en demande sur les services et les marchés publics.

A la fin du premier semestre de 2004, les jeux restent donc très ouverts. Le Brésil, en prenant appui sur ses partenaires du Mercosur ou sur des alliances avec d'autres pays en développement, mène avec habileté les négociations pour préserver au mieux ses intérêts. Les Etats-Unis d'un côté, l'Union européenne de l'autre sont des partenaires essentiels puisqu'ils représentent chacun environ un quart de son commerce extérieur. Toutefois, le Brésil cherche à diversifier ses partenaires commerciaux en développant les courants d'échange avec d'autres pays du Sud. La diplomatie commerciale a été à cet égard très active, en direction de l'Afrique du Sud, de l'Inde, des pays arabes, de la Chine, où le président Lula a fait un voyage remarqué en mai 2004. L'ambition de créer une nouvelle « géographie commerciale » se heurte cependant au fait que pour chacun de ces pays, la relation avec les pays plus développés reste généralement prioritaire.

CONCLUSION

Au Brésil, la modernité à l'européenne, celle de la société urbaine et salariale, de l'Etat-providence et de l'affrontement des grandes idéologies, n'a touché qu'une partie du pays et de la population. Subsiste à ses côtés une société prémoderne, hiérarchique, inégalitaire, clientéliste et ancrée dans la ruralité. Et au moment où, au sortir de la dictature militaire, se posait la question d'étendre à l'ensemble de la population les avantages de la modernité, celle-ci s'est trouvée dépassée par le surgissement des symptômes de la « postmodernité » : globalisation, téléphone portable et Internet, individualisme et hédonisme, précarisation et règne de l'aléatoire, équivalence des croyances et apparition de mouvements religieux fondamentalistes récupérant les victimes de l'exclusion... Ces dernières transformations sont d'autant plus rapides que certains caractères de la société brésilienne y prédisposaient : absence de puritanisme, syncrétismes religieux, mobilité d'une société largement issue de l'immigration et du métissage.

Ce télescopage de stades différents, qui sont à la fois économiques, sociaux et culturels, fait du Brésil un pays difficilement gouvernable. Il a pris le PT à contre-pied par

rapport à son idéologie et à son programme, typiques du stade « moderne ». Reconnaissons, tout d'abord, que ce parti a fait preuve, grâce à Lula, d'une capacité d'adaptation et d'un pragmatisme remarquables : d'un côté, en entrant dans un jeu politique qu'il dénonçait, par des alliances et des compromis avec les partis les plus attachés aux pratiques anciennes ; d'un autre, en ancrant ses politiques économiques et sociales dans l'ouverture et la globalisation, quitte à mécontenter ses bases électorales et une partie de ses membres.

Si on essaye d'arrêter le bilan au terme de dix-huit mois de mandat, celui-ci peut paraître maigre¹⁷. Le gouvernement Lula a su imposer une politique macro-économique dont il apparaît qu'elle est la seule possible et qu'elle ne va pas à l'encontre de la croissance. Mais il tarde à définir des politiques économiques et sociales allant dans le sens d'un développement durable et d'une réduction des inégalités. Plus encore, les compromis politiques auxquels il se prête renforcent les défauts du système, de nombreux projets de réforme restant en souffrance au Congrès.

Sur la définition de nouvelles politiques on peut être raisonnablement optimiste et penser que, y compris dans l'apprentissage par l'erreur, le gouvernement saura éviter toute dérive populiste et doser correctement innovation et continuité par rapport aux nombreux acquis du gouvernement de Fernando Henrique Cardoso. Sur sa capacité à rendre le système politique plus opérationnel, qu'il s'agisse des partis et du parlement, de l'administration ou de la justice, la question reste plus incertaine. Non seulement il se heurte aux mêmes obstacles que son prédécesseur et ne semble pas mieux à même de faire accepter les réformes politiques qui s'imposent, mais encore il n'a pas su profiter des réformes qui touchaient l'appareil administratif, et donne parfois l'impression de faire marche arrière en ce domaine. Certes, l'élection de Luiz Inácio Lula da Silva à la présidence représentait une forme d'alternance, mais celle-ci a été faussée, comme elle le sera à nouveau dans l'avenir, tant que des réformes politiques n'auront pas fait évoluer un système partisan qui conduit à des alliances aléatoires fondées sur les seules ambitions de pouvoir.

¹⁷ Le président Lula, dans un entretien publié par le journal *Le Monde* en date du 22 juin 2004, parle lui-même d'un « succès relatif ».

Eléments de bibliographie¹⁸

Ames Barry, *The Deadlock of Democracy*, University of Michigan, 2001 ; traduction en portugais : *Os entraves da democracia no Brasil*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2003.

Baumann Renato (org.), *Brasil : Uma Década em Transição*, Rio de Janeiro, Campus, 1999.

Collectif, « Brésil : Lula, l'alternance », *Problèmes d'Amérique latine*, Institut européen de géoéconomie, automne-hiver 2002.

D'Arcy François, « Brésil : l'entrée à marche forcée dans la mondialisation », in Georges Couffignal (dir.), *Amérique latine 2000*, Paris, La Documentation française, 2000.

Dos Reis Velloso João Paulo (org.), *Governo Lula : novas prioridades e desenvolvimento sustentado*, Rio de Janeiro, José Olympio, 2003.

Giambagi Fabio et al., *Reformas no Brasil : Balanço e Agenda*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 2004.

Lamounier Bolivar et Figueiredo Rubens (org.), *A Era FHC : um balanço*, São Paulo, Cultura, 2002.

Picard Jacky (dir.) *Le Brésil de Lula : les défis d'un socialisme démocratique à la périphérie du capitalisme*, Paris, Karthala, 2003.

Santos Milton et Silveira Maria Laura, *O Brasil. Território e sociedade no início do século XXI*, Rio de Janeiro, Record, 2001.

Sgard Jérôme, « Le réformisme radical de Lula », *Courrier International*, 2003.

Sgard, Jérôme, « Pauvreté, inégalités et politiques sociales au Brésil », *La lettre du CEPII*, n° 229, décembre 2003.

¹⁸ Cette *Etude* a été élaborée essentiellement à partir d'une documentation brésilienne. L'ampleur des sujets abordés ne permet pas de donner des références particulières sur chacun d'entre eux. Nous nous sommes donc limité, dans la bibliographie, aux ouvrages généraux récents. Nous avons ajouté quelques publications parues dernièrement en langue française.