

L'administration Lula en crise : la corruption à l'assaut des institutions brésiliennes

Sylvie Dugas *

Une importante crise politique fait rage au Brésil, à la suite de la divulgation d'une série de scandales de corruption au sein du gouvernement, le parti du président Luiz Inacio Lula da Silva. Cette crise a provoqué le 9 juillet dernier la démission du président du PT (au pouvoir) José Genoïno et son remplacement par le ministre de l'Éducation, Tarso Genro. À la fin août, ce dernier annonce cependant son retrait de la campagne à la présidence du PT, alléguant être incapable d'accomplir la tâche que lui avait confiée Lula, soit remettre de l'ordre dans le parti au pouvoir. La tâche s'est avérée plus difficile que prévue. José Dirceu, ancien chef du cabinet présidentiel, est resté maître de l'appareil du parti de Lula, malgré sa démission en juin. Dirceu est considéré comme le cerveau de l'opération d'achat de votes de députés à l'origine des scandales en chaîne et menacé de l'annulation de son mandat de député¹.

Cette crise viendra-t-elle à bout de l'actuel gouvernement, qui s'était fait élire en prétendant être plus intègre que ses adversaires ? Les écarts de conduite du PT sont-ils comparables à ceux de gouvernements précédents, notamment celui de Collor de Melo ? Comme ce dernier, Lula mérite-t-il d'être destitué s'il a lui aussi trompé la confiance des électeurs brésiliens ?

Les faits reprochés à l'administration Lula

Tout a commencé le 14 mai dernier par le scandale des Postes. Ce scandale est mis au jour par la diffusion d'une vidéo montrant un directeur du service des Postes brésiliennes, Mauricio Marinho, qui reçoit un pot-de-vin de plus de mille dollars. Il dit agir sous couvert du président maintenant licencié du Parti travailliste brésilien (PTB), Roberto Jefferson, allié du gouvernement. Dans une interview accordée au quotidien *Folha de Sao Paulo* le 6 juin, M. Jefferson accuse le trésorier du PT, Delubio Soares, d'avoir payé des dessous-de-table mensuels de 12 000 reais à des députés de trois partis de droite (Parti libéral – PL ; et Parti progressiste – PP et PTB) en échange de leur soutien au Parlement. À la suite de la mise sur pied d'une commission parlementaire d'enquête sur les postes, M. Jefferson réitère ses accusations à la Chambre des députés et recommande à José Dirceu, ministre chargé du cabinet présidentiel, de quitter le gouvernement pour ne pas faire « d'un homme bon (Lula), un accusé ». ² M. Dirceu démissionne le 16 juin et, quelques jours plus tard, il est remplacé par Dilma Rousseff, premier pas d'un remaniement ministériel subséquent.

La revue *Veja* révèle ensuite que les entreprises du publicitaire Marcos Valerio, accusé par M.

* Journaliste indépendante

¹ Voir Jorge Svartzman, « Tarso Genro échoue dans sa tentative de "refonder" le parti de Lula », AFP Infos Mondiales, Politique, lundi 29 août 2005.

² Voir *La crise des scandales de corruption au Brésil*, AFP Infos Mondiales, dimanche 10 juillet 2005.

Jefferson d'être au centre du système de versements mensuels de pots-de-vin à des députés par le PT, ont retiré d'une banque plus de 8 millions de dollars en espèces en deux ans. Le 2 juillet, la publication d'un document démontre l'existence de liens financiers entre le PT et le publicitaire Valerio, qui sera placé en détention préventive. La nature de ce document : une demande de prêt bancaire en faveur du PT d'un million de dollars, cosignée par le président du parti José Genoino, le trésorier Delubio Soares et M. Valerio comme caution, en février 2003, un mois après l'arrivée de Lula à la présidence. Cette révélation fait tomber les têtes au PT : le 4 juillet, le secrétaire général du PT, Silvio Pereira, démissionne de son poste, suivi le lendemain par le trésorier du parti, Delubio Soares. Le 8 juillet, l'hebdomadaire *Epoca* révèle l'existence d'un second emprunt bancaire de 1,25 million de dollars au PT cosigné par Genoino, Soares et Valerio comme caution. Un conseiller parlementaire du frère de José Genoino est arrêté en possession de l'équivalent de 184 000 dollars en espèces à l'aéroport Congonhas de Sao Paulo. Le président du PT est finalement arrêté le 9 juillet et remplacé par Tarso Genro³.

Accusé d'avoir acheté à l'aide de mensualités le soutien de députés en faveur du gouvernement, le PT reconnaît avoir monté une caisse noire équivalent à près de 30 millions \$ CAN, mais assure que celle-ci était uniquement destinée au paiement des campagnes électorales. Cette thèse est indirectement soutenue par le président brésilien Luiz Inacio Lula da Silva qui souligne qu'au Brésil, les pratiques du PT sont identiques à celles adoptées systématiquement par tous les partis. Toutefois, à la mi-août, la crise se rapproche du palais présidentiel avec les déclarations de Duda Mendonça, le publicitaire chargé de la campagne présidentielle de Lula et celle du PT en 2002. Mendonça révèle que le PT a payé ses services dans un compte ouvert aux Bahamas, paradis fiscal notoire. La revue *Epoca* publie également la déclaration d'un des principaux alliés du gouvernement, Valdemar Costa Neto, président du PL (droite) le parti du vice-président José Alencar, élu sur le ticket présidentiel de Lula aux élections de 2002. Selon Costa Neto, l'accord sur ce ticket avait été négocié moyennant un versement de 10 millions de reais (plus de 5 millions \$ CAN) du PT vers

le PL. D'après lui, Lula savait tout et aurait donné son accord final⁴. Par ailleurs, le fils du président brésilien, Fabio Luis da Silva, est aussi mis en cause : depuis l'élection de son père, il est devenu propriétaire de deux entreprises florissantes, dont le capital a été fourni par l'entreprise de télécommunication Telemar.⁵ Enfin, six partis politiques (PT, Parti social démocrate brésilien – PSDB ; Parti du Front Libéral – PFL ; Parti Populaire Socialiste - PPS, Partido Verde - PV ; et Parti démocratique du travail - PDT) demandent le retrait de Severino Cavalcanti, président de la Chambre basse, pour avoir reçu de l'argent du propriétaire du restaurant Fiorella, situé dans l'édifice du Congrès.

Trois commissions d'enquête (sur les postes, l'achat de votes et la corruption dans les entreprises d'État) ainsi qu'une commission d'éthique du PT ont été mises sur pied pour faire la lumière sur les agissements des principaux officiers du parti au pouvoir. Jusqu'à présent, 12 personnalités politiques ont remis leur démission dont José Dirceu, José Genoino et Paulo Rocha, leader du PT au Parlement. Pour la première fois, un sondage effectué à la suite de ces révélations montre que le président Lula serait largement battu au second tour de l'élection présidentielle de 2006 par le candidat social-démocrate José Serra, son adversaire du second tour en 2002, actuel maire de Sao Paulo.

Cependant, l'économie brésilienne, qui affiche une inflation maîtrisée et des excédents commerciaux historiques, est parvenue à demeurer stable malgré l'ampleur de la crise politique. Selon les experts, celle-ci est la plus grave depuis le retour de la démocratie au Brésil en 1985. Cette affaire met en évidence la faible marge de manoeuvre du président Lula, « contraint à suivre la politique de rigueur prônée par l'équipe d'Antonio Palocci mais désapprouvée par l'essentiel de sa base électorale et même par une portion importante du patronat. En maintenant des taux d'intérêt à un niveau prohibitif (19,75 %) et une politique du real fort, le gouvernement érode la productivité du Brésil, qui ne devrait connaître cette année qu'une

³ Cette recension des événements a été réalisée grâce à la chronologie d'AFP Infos mondiales, le 10 juillet 2005.

⁴ Voir « Lula présente des excuses pour les scandales de corruption au Brésil », AFP Infos Mondiales, vendredi 12 août 2005.

⁵ Voir « L'expérience Lula au Brésil est compromise par des cas de corruption. Lula était le sauveur du peuple, il ne l'est plus : le blues des intellectuels et des artistes face aux scandales », *Le Monde*, jeudi 14 juillet 2005, p. 4.

croissance d'un peu plus de 3 %, une des plus faibles d'Amérique latine⁶. »

La culture politique à l'origine de la crise brésilienne ?

Depuis la période coloniale, les mœurs politiques au Brésil sont corrompues. Selon David Fleisher⁷, du Département de sciences politiques de l'Université de Brasilia, la corruption politique prend deux formes, soit la manipulation des décisions politiques pour favoriser des intérêts privés, soit l'appropriation ou le détournement de fonds publics par les élus ou leurs représentants. Ces pratiques existaient déjà avant le coup d'État de 1964 à une échelle toutefois réduite, vu la faible taille des fonds publics. Rappelons que le candidat présidentiel Janio Quadros avait axé sa campagne électorale de 1961 sur le thème de la lutte à la corruption. On lui attribuait le surnom de *a vassoura* ou le balai. Il fut élu par une grande majorité, témoin que l'opinion publique était consciente du problème qui avait caractérisé toute la période de Juscelino Kubitschek (1956-1961)⁸.

Même si les militaires avaient prétendu prendre le pouvoir pour nettoyer le pays de la corruption ambiante, le phénomène s'est aggravé pendant les 21 ans qu'a duré leur règne, proportionnellement à la place prépondérante qu'a pris l'appareil d'État durant cette période. Avant de céder la place au pouvoir civil, les militaires avaient justifié leur sortie par l'érosion institutionnelle des forces armées, qui était justement due à l'accroissement de la corruption. Durant les derniers mois du régime militaire (1983-1984), la presse – dont la censure avait été progressivement levée depuis l'ouverture politique de 1974 – aurait révélé un cas de corruption ayant un lien direct avec la campagne pour la succession présidentielle.

Avec le retour des gouvernements civils, d'autres présidents brésiliens ont aussi fait l'objet d'investigations dans la foulée des innovations

⁶ Voir Lamia Oualalou, « Lula, prisonnier de sa politique de taux élevés. L'économie brésilienne ignore la crise politique », *Le Figaro*, Économie, vendredi 26 août 2005, p. 3.

⁷ Voir David Fleisher, *Political Corruption and Campaign Financing. Brazil Slow Shift Towards Anti-corruption Laws*, Université de Brasilia, avril 1997.

⁸ Deux cas particulièrement célèbres avaient affecté l'ensemble des attributions de contrats publics de services à l'occasion de la construction de la nouvelle capitale : Brasilia.

de la Constitution de 1988. Celle-ci recommandait la mise sur pied de Commissions parlementaires d'enquête pour surveiller les agissements des hommes politiques de l'arène fédérale. Cette année-là, un Comité parlementaire d'enquête se penche sur des allégations de corruption politique du gouvernement de José Sarney et émet un rapport suggérant d'entamer des procédures de destitution. Cependant, le président de la Chambre des députés à cette époque, Inocêncio de Oliveira, prend unilatéralement la décision de ne pas transmettre le cas au Parlement et d'archiver le dossier. Le président Fernando Collor de Melo, élu au second tour des élections de 1989, a moins de chance. Devant des allégations de corruption massive, faites y compris par son propre frère, le Parlement met sur pied une Commission parlementaire d'enquête pour faire la lumière sur les agissements de l'entourage du président. Après avoir été jugé par le Sénat, Collor de Melo est suspendu pour 180 jours en septembre 1992 puis destitué. Il devenait le premier président en poste d'Amérique latine à être destitué, suivi peu après par Carlos Andrés Pérez au Venezuela en 1993.

En maints aspects, le type de corruption politique instauré par Collor de Melo annonce celui de Lula, qui avait d'ailleurs été battu durant la campagne électorale de 1989⁹. Grâce à l'aide précieuse de Paulo Cesar Farias, son trésorier de campagne, Collor de Melo avait à cette époque obtenu des fonds de compagnies sucrières de l'État d'Alagoas (20 millions \$US) en échange d'une exemption de taxes sur le sucre s'il était élu. À l'aide des ressources financières collectées par la suite auprès d'autres entreprises du sud du pays, Collor de Melo avait récolté 3 % plus de votes que son plus proche adversaire, Luiz Inacio Lula da Silva. Dans une seconde ronde réalisée auprès des entrepreneurs brésiliens durant la période de transition, Collor de Melo avait réclamé des sommes supplémentaires en échange de contrats octroyés par le gouvernement. Indignés, plusieurs chefs d'entreprise avaient alors refusé, avec pour conséquence d'être placé sur une liste noire d'entreprises n'étant pas autorisées à bénéficier des contrats du gouvernement. La classe d'affaires déçante à la suite du gel de tous les actifs financiers décrété le jour de l'inauguration du nouveau gouvernement

⁹ En décembre 1989, M. Luiz Inacio da Silva, bien que battu par M. Fernando Collor de Mello, obtient 48 % des voix au deuxième tour de l'élection présidentielle, ce qui constitue alors un événement historique.

Collor, en vertu d'un programme de stabilisation économique anti-inflationniste.

Ce qui caractérise le style de corruption de Collor, c'est, d'une part, la centralisation des opérations à travers l'entreprise couverture de Paulo Cesar Farias à Sao Paulo, qui possédait des ramifications à Brasilia et dans d'autres capitales, et, d'autre part, l'augmentation importante (40 % des fonds par rapport à 15 % avant 1990) des fonds soutirés au secteur privé. On déplore aussi l'enrichissement illicite du président résultant de cette corruption. Au Brésil, il est maintenant devenu commun pour les entreprises d'avoir deux livres de compte : la deuxième caisse (*caixa dois*) est habituellement utilisée pour camoufler les profits excessifs aux yeux de l'impôt, mais est aussi réservée pour les déboursments illégaux, à l'occasion de campagnes électorales notamment.

À la suite de ce scandale percutant, d'autres présidents furent aussi mis en cause. Le gouvernement du successeur de Collor de Melo, l'ex-sénateur Itamar Franco, fit notamment l'objet en 1993 – un an après son entrée en fonction à titre de président – d'une enquête impliquant le Comité parlementaire conjoint des budgets et un cartel de grandes compagnies brésiliennes, en rapport avec les décisions prises par le pouvoir exécutif. Quelque 43 parlementaires, trois gouverneurs et de multiples acteurs du secteur privé et public furent interrogés durant l'enquête. Quelles furent les conclusions de ce qu'on a appelé le « *budgetgate* » ? Au terme de son enquête, le comité recommanda la mise à pied de 18 parlementaires et une enquête approfondie pour 11 autres. Le *budgetgate* ayant toutefois protégé les protagonistes de l'exécutif, le président poursuivit son investigation afin de recommander des mesures politiques et des changements dans la réglementation anticriminelle. Plusieurs autres scandales de corruption furent alors mis au jour, incluant la fraude dans les débours du Fonds de sécurité sociale et l'achat de la protection auprès des politiciens par des gangs de bandits de l'État de Rio et autres États. Plusieurs mesures furent édictées par les pouvoirs exécutifs et législatifs pour remédier à la situation, dont la modification du processus d'appel d'offres dans l'octroi de contrats publics, le renforcement des législations en matière de financement électoral et la création

d'un Secrétariat de contrôle interne.¹⁰ Aucun cas retentissant de corruption n'a été recensé durant les deux mandats du président Fernando Henrique Cardoso (1995-2003).

La faiblesse du gouvernement Lula

À son arrivée au pouvoir, en janvier 2003, le gouvernement Lula, appuyé par la coalition du PT, est majoritaire avec 62 % des voix. Pour l'emporter, Lula avait dû multiplier les formules consensuelles – dont le ferme engagement de respecter le remboursement de la dette externe et les accords du FMI – et forger des alliances politiques plus larges, notamment avec le principal parti conservateur du pays, le PL. Cette orientation déplaît fortement aux mouvements sociaux de gauche (Mouvement des sans terre, par exemple). En termes de voix, un cinquième de tous les suffrages exprimés (outre la présidentielle) ont été accordés aux candidats du PT. Quoique le PT soit devenu la principale force au Congrès, il ne détient toutefois en Chambre que 18 % des sièges et le quart de ceux-ci sont aux mains de l'aile radicale du parti, qui va contester le recentrage idéologique de Lula. Les élections législatives et municipales de 2004 n'ont pas amélioré cette position. Le renouvellement des présidences au Congrès marque un revers pour le gouvernement : le candidat PT à la présidence de la Chambre des députés est battu par M. Severino Cavalcanti (PP, droite). Sans remettre en cause la coalition gouvernementale, cette élection affaiblit la marge de manœuvre du PT.

À deux ans des élections présidentielles, cette situation a incité le PT à resserrer ses liens avec les membres de sa coalition. Selon la Commission parlementaire d'enquête sur le scandale des Postes, quelque 22 députés bénéficiaient de « mensualités », parmi lesquels le président de la Chambre des députés lui-même. Cette liste comprend les noms de 18 députés du PP, deux du Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB, droite), un du PTB (droite) et un du PL (droite), partis alliés du gouvernement Lula.

Après des résultats électoraux mitigés, « le gouvernement Lula a cherché à renforcer sa base d'alliances politiques avec un parti du centre, le PMDB et le PP en vue de l'élection présidentielle de 2006. La stratégie a en partie tourné court lorsque, le 12 décembre 2004, le

¹⁰ Voir David Fleisher, *op.cit.*, p. 4.

PMDB, principal allié du PT, a décidé de quitter la coalition au pouvoir en exhortant ses membres à soutenir leur propre candidat pour la présidentielle. La veille, le PPS (ex-communiste) avait également rompu les ponts. Les ministres appartenant à ces formations ont décidé de rester au gouvernement. L'important n'en demeure pas moins que les responsables des deux mouvements reprochent à Lula de mener une politique économique trop conservatrice¹¹. » La faiblesse politique explique en partie les écarts de conduite d'un gouvernement jouissant d'une marge de manœuvre limitée, mais également le système de partis et l'utilisation abusive du marketing dans les campagnes électorales.

La corruption au Brésil

Comme l'a bien documenté Scott Mainwaring, l'organisation fragile et floue des partis politiques au Brésil donne aux représentants de l'État toute la marge de manœuvre voulue pour reformuler les règles et renforcer le pouvoir du président¹². En effet, selon Barry Ames¹³, le système électoral incite fortement les élus à rechercher des fonds dans le secteur privé : les candidats se présentent dans une liste ouverte, selon des règles de représentation proportionnelle où chacun des États brésiliens constitue un vaste district électoral. Comme ces règles n'obligent pas les partis à hiérarchiser l'importance de leurs candidats, ceux-ci doivent concurrencer à la fois leurs collègues de la même liste et ceux d'une liste concurrente. Ces institutions promeuvent en fait l'application de stratégies fortement individualistes, et il est inévitable que les candidats aient recours à l'appui financier du secteur privé pour remporter le suffrage. Devant les structures institutionnelles

¹¹ Voir Emir Sadir, « Rendez-vous manqué avec le mouvement social brésilien », *Le Monde diplomatique*, janvier 2005, pp. 8-9.

¹² Voir Scott Mainwaring, « Brazil : Weak Parties, Feckless Democracy », in Scott Mainwaring and Timothy R. Scully (dir.), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, p. 353-398. Cité dans Michel Duquette et al., *Collective Action and Radicalism in Brazil. Women, Urban Housing and Rural Movements*, University of Toronto Press, 2005, p. 45.

¹³ Barry Ames, « Electoral Strategy under Open-List PR », *American Journal of Political Science*, 1995, 39(2) : 406-33 et *The Deadlock of Democracy in Brazil*. Ann Arbor : University of Michigan Press, 2001. Cité dans David J. Samuels, « Pork Barreling Is Not Credit Claiming or Advertising : Campaign Finance and the Sources of the Personal Vote in Brazil », University of Michigan, *The Journal of Politics*, vol. 64, no 3, août 2002.

de la politique brésilienne, les politiciens se voient dans l'obligation d'échanger des votes contre du financement et du patronage, conclut Ames¹⁴.

D'autres puissants incitatifs à l'individualisme sont également présents dans le système électoral brésilien, lesquels favorisent l'autonomie des élus face aux partis auxquels ils appartiennent. Parmi ceux-ci, les députés fédéraux ou provinciaux peuvent automatiquement figurer dans la liste des candidats aux élections subséquentes et continuer d'occuper le même poste. Ceci signifie qu'un politicien peut enfreindre les directives de son parti sans voir sa position remise en péril pour les prochaines élections ou changer de parti politique et se présenter sous cette nouvelle bannière. En effet, aucune règle brésilienne n'empêche un membre de parti de changer de parti ; les candidats entrevoient donc les partis comme des tremplins pour se faire élire et n'entretiennent pas nécessairement de liens profonds avec eux. La loi électorale permet également à chaque parti de présenter un nombre élevé de candidats élus à la proportionnelle, ce qui tend à réduire le contrôle du parti sur les représentants. Aucun mécanisme n'oblige non plus les politiciens à s'engager face aux programmes ou aux organisations. Les avantages équivalents donnés aux petites formations politiques et l'absence d'un seuil d'appui très faible pour obtenir une représentation parlementaire permettent également aux élus de changer de partis sans problème¹⁵. Ces règles laxistes expliquent en partie pourquoi le PT s'est livré à l'achat de votes afin de s'assurer l'appui de parlementaires d'autres partis.

Par ailleurs, contrairement aux États-Unis, où deux partis principaux se confrontent sur le terrain des idées, les campagnes électorales du Brésil se fondent essentiellement sur la personnalité des candidats, selon Gaudêncio Torquato¹⁶, professeur à l'Université de Sao Paulo. La campagne, qui dure 45 jours, prévoit des annonces publicitaires de chaque candidat de près de 20 minutes. Cette situation a donné lieu à un important phénomène de marketing électoral, où environ 30 % des fonds réservés à la campagne électorale sont dépensés dans la

¹⁴ *Idem*.

¹⁵ Voir Lúcio Reiner, « Fidelidade Partidária », *Consultora Legislativa*, Chambre des députés, juin 2001.

¹⁶ Voir Veja-on-Line : <http://vejaonline.abril.com.br>

production de films ou d'annonces pour la télé. Une emphase démesurée est placée sur le style personnel du candidat, dont le discours fluctue selon les sondages. Des bingos auraient même servi à financer la campagne de Lula !

enquêter sur la corruption ont contribué à faire connaître aux Brésiliens le fonds de l'histoire.

Mais alors qu'aux États-Unis, la majeure partie du financement électoral des partis provient des individus, au Brésil, c'est le contraire. Chacun des candidats au titre de député fédéral a à peine une douzaine de donateurs, le reste des fonds provenant de personnes morales. Comme la majorité des entreprises donatrices exigent l'anonymat, les partis politiques placent une bonne partie de l'argent dans une caisse secrète. Les spécialistes s'entendent pour dire que les deux tiers des fonds des donateurs ne sont pas déclarés officiellement au Tribunal supérieur électoral. Comme les partis se sentent libres d'utiliser ces fonds comme bon leur semble, l'achat d'autres partis politiques en vue de la formation d'alliances est une pratique courante, comme le confirme M. Torquato.

D'autre part, les entreprises de publicité qui moussent la campagne du président se retrouvent naturellement avantagées lorsque vient le temps d'accorder des contrats. Les contrats « à risque », comme on les appelle, fonctionnent de la façon suivante : comme les candidats ne disposent pas de suffisamment d'argent pour mener une faste campagne d'image, les publicistes ne leur facturent qu'une fraction des dépenses encourues. Le reste de leurs honoraires consiste en un paiement de leurs frais de dépenses et, lorsque le candidat est élu, en l'octroi de juteux contrats. La propagande d'un candidat est donc en quelque sorte payée par les deniers publics.

Ainsi, même si l'administration Lula – tel que son président l'a fait valoir en présentant ses excuses – a agi de la même façon que les administrations précédentes, elle a perpétué une pratique systématique qui s'avère regrettable. Le PT paiera sans doute la note aux prochaines élections, même si le président reste en poste vu qu'il n'a pas directement profité des transactions frauduleuses. La situation ne pourra toutefois être corrigée que si la législation électorale est modifiée en conséquence et si les dépenses électorales font l'objet d'un contrôle accru. Mais à la faveur de la société brésilienne, il faut souligner que le scandale actuel a pu éclater à la vigueur des médias, toujours à l'affût des malversations gouvernementales, et que les comités parlementaires et judiciaires mis en place au cours des décennies précédentes pour