

Un an de gouvernement Lula II : continuité avec ou sans « continuisme »*?

Marie-Helene Sa Vilas Boas**

Réélu avec 60,83 % des voix en octobre 2006, Lula jouit depuis lors d'une popularité en apparence inébranlable, malgré les diverses crises qui ont marqué l'année 2007¹. La première année du second mandat de Lula est caractérisée par une situation paradoxale, puisqu'en dépit de la forte popularité du Président, d'un climat économique relativement stabilisé² et d'une extension de la coalition gouvernementale, l'exécutif émet davantage de déclarations d'intentions qu'il n'adopte de projets et de réformes comme il l'avait fait durant l'année 2007. Nous nous attacherons, dans cet article, à présenter et à comprendre ce paradoxe en analysant, dans un premier temps, la dynamique institutionnelle et

politique du second mandat pour, dans un deuxième temps, étudier l'influence du pouvoir judiciaire sur le calendrier législatif de l'année 2007. Finalement, nous analyserons les principales orientations politiques du second gouvernement Lula.

Le « présidentialisme de coalition » durant le gouvernement Lula II : une alliance ample mais fragile.

Le système politique brésilien est original, car il combine, dans un Etat fédéral, présidentialisme, représentation proportionnelle dans l'une des deux chambres du Congrès (la Chambre basse) et multipartisme. Cette combinaison est parfois tenue pour une source d'instabilité et/ou d'immobilisme politique : la forte fragmentation partisane, ainsi que la faible discipline des partis brésiliens rendraient difficile la constitution d'une majorité parlementaire et, partant, l'adoption de réformes par la voie législative³.

L'étude de la dynamique institutionnelle, qualifiée de « présidentialisme de coalition »

* Cette formule renvoie à l'une des expressions utilisées dans le programme de gouvernement de 2002, ce dernier annonçant "une continuité sans continuisme" avec les mandats de Fernando Henrique Cardoso.

** L'auteure est doctorante à l'IEP d'Aix -en- Provence. Elle réside actuellement au Brésil.

¹ Selon les sondages d'opinion de novembre 2007, 50 % de 2002 personnes interrogées estiment que le gouvernement Lula est "bien ou très bien". Sondage datafolha du 26 au 29 novembre 2007.

² Le Brésil est en effet moins vulnérable aujourd'hui qu'il ne l'a été dans les années 1990 aux variations de l'économie internationale, du fait d'une baisse des intérêts de la dette, d'une forte demande interne ainsi que d'une intégration croissante dans le marché internationale; Ainsi, en de la crise financière internationale, l'économie brésilienne a retrouvé un taux de croissance élevé, ce dernier étant estimé à 5% en 2007. cf. *The Economist*, "Why Brazil is better placed than it used to be to cope with a world slowdown", 17 janvier 2008.

³ Le système politique brésilien favoriserait ainsi le recours à des solutions autoritaires pour l'adoption de réformes. Scott Mainwaring, "Multipartyism, robust federalism and presidentialism in Brazil", in Scott Mainwaring, Matthew Shugart (Org.), *Presidentialism and democracy in Latin America*. Cambridge, Cambridge University Press.

depuis l'article fondateur de Sergio Abranches, permet toutefois de relativiser ce constat⁴. On observe une relative coopération entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif⁵, découlant de la constitution, au sein du Parlement, de coalitions partisans de soutien et d'opposition au gouvernement, ainsi que de l'intégration de représentants des partis de la coalition gouvernante dans l'exécutif. Les postes ministériels constituent ainsi un objet d'échange politique permettant au Président de s'assurer le soutien de « groupes » d'élus⁶ ou de partis au sein du pouvoir législatif. La distribution des postes ministériels a également pour objectif de gagner le soutien des gouverneurs des Etats fédérés, grâce à l'intégration, dans le gouvernement, d'élites politiques venant de divers Etats, en particulier, les plus importants politiquement ou économiquement. Ces pratiques permettent ainsi de garantir un fonctionnement institutionnel parfois proche des régimes parlementaires⁷.

Durant le premier mandat de Lula, une série de tensions animèrent les relations entre le gouvernement et sa base parlementaire. Par exemple, le *Partido Democrático Trabalhista* (PDT) quitta la coalition au pouvoir à l'issue de la première année de gouvernement pour entrer dans l'opposition, réduisant alors le poids des forces politiques identifiées à la gauche dans la coalition au pouvoir. Bien que l'entrée du *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* (PMDB) dans la coalition *petista* en 2004, permit à l'exécutif de retrouver, pendant quelque mois seulement, une importante majorité au sein de la Chambre des Députés,

avec 315 députés soit 61,4% de la Chambre des députés⁸, le groupe d'élus *peemedebistes* resta divisé durant l'ensemble du mandat entre une aile favorable au gouvernement et une aile dans l'opposition. De plus, la coalition devint davantage hétérogène en termes idéologiques, compliquant ainsi la définition d'une orientation politique commune⁹. Parmi les principales difficultés rencontrées par le premier gouvernement Lula figure donc le caractère mouvant de la coalition gouvernante¹⁰, lequel n'est pas sans lien avec le scandale du *mensalão*¹¹.

L'élection de 2006 a redéfini le poids des forces partisans au sein du Congrès et des Etats fédérés, en faveur du PMDB, lequel représente aujourd'hui la principale force partisane avec, au lendemain de l'élection, 89 élus au sein de la Chambre des députés et 15 au Sénat¹². Le Parti des Travailleurs (PT) a, quant à lui, réduit son poids au sein du Congrès, mais il conserve une forte influence avec 83 parlementaires et 11 sénateurs. On note un certain recul du poids de l'opposition, composée du *Partido da Social Democracia Brasileira* (PSDB) et du DEM (*Democratas*- anciennement *Partido da Frente Liberal*), en particulier, au sein de la Chambre des députés. En effet, le DEM est passé, entre 2002 et 2006, de 84 à 65 élus, et le PSDB à 66 députés contre 74, en 2002. Au Sénat, les forces sont davantage équilibrées, la coalition PSDB-DEM représentant au lendemain des élections législatives de 2006, 33 des 81 sénateurs.

⁴ Sergio Henrique Hudson de Abranches, "Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro.", in *Dados, Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, n. 1, 1998, pp. 5-34.

⁵ Fernando Limongi, "Presidencialismo e governo de coalizão", in Avritzer Leonardo et Anastásia Fátima, *Reforma Política no Brasil*, Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006, pp. 237-257.

⁶ Nous utilisons le terme "groupe" politique dans la mesure où les partis ne sont pas toujours pertinents pour comprendre les alliances réalisées au sein du législatif brésilien. Certaines découlent davantage d'affinités personnelles ou d'échanges politiques ponctuels que d'identification partisane.

⁷ Fernando Limongi, *op. cit.*, p. 238.

⁸ Cf. Geralda Luiza de Miranda, Sabino José Fortes Fleury et Marcelo Bernardes, "Governo, base aliada e crise política no Brasil", *Revista do legislativo*, <http://almg.gov.br/revistalegis/Revista40/governo.pdf>

⁹ Geralda Luiza de Miranda, Sabino José Fortes Fleury et Marcelo Bernardes, *op. cit.*

¹⁰ Notons qu'en 2005, le *Partido Popular Socialista* (PPS) et le *Partido Verde* (PV) quittent également la coalition, réduisant la coalition gouvernante à une petite majorité avec 56, 7% des élus au sein de la Chambre basse.

¹¹ Le *mensalão* désigne le versement d'un salaire informel aux parlementaires pour l'adoption des projets présentés par l'exécutif, *Agencia senado de Notícia*, <http://www.senado.gov.br/comunica/agencia/infos/InfoMensalao.htm>

¹²Le PMDB a aujourd'hui 20 sénateurs. Il a également élu un gouverneur dans 7 Etats.

Les trois premiers mois du second mandat de Lula ont été dominés par une série de négociations entre le Président nouvellement réélu et les divers partis politiques, ayant pour objectif d'assurer au nouveau gouvernement une base parlementaire ample et stable, afin d'éviter les écueils du premier mandat. La coalition définie en mars 2007 est donc bien plus vaste qu'en 2003, puisqu'elle est composée de douze partis : PT, PMDB, PDT, *Partido Republicano Brasileiro* (PRB), *Partido Comunista do Brasil* (PCdoB), *Partido Socialista Brasileiro* (PSB), *Partido Popular* (PP), *Partido da Republica* (PR), *Partido Trabalhista do Brasil* (PTB), *Partido Verde* (PV), *Partido Social Cristão* (PSC) et le *Partido dos Aposentados da Nação* (PAN).

Plusieurs postes ministériels ont été « échangés » contre le soutien des partis. Le gouvernement, formé en mars 2007, reflète les alliances réalisées durant le début de l'année 2007 : si le PT constitue toujours le noyau dur du gouvernement¹³ en étant à la tête de 18 ministères¹⁴, 3 importants postes ministériels ont été cédés aux partis membres de la coalition, en particulier, au PMDB¹⁵ et au PDT. Ainsi, le ministère des Mines et Energies et celui de l'Agriculture sont occupés par des personnalités *Peemedebistes*, respectivement Edilson

Lobão¹⁶ et Reinhold Stephanes. De plus, le symbolique ministère du Travail a été proposé à Carlos Luppi, membre du PDT et représentant du syndicat concurrent de la CUT, la *Força Sindical*.

Les négociations et échanges politiques réalisés durant le début d'année 2007 semblaient ainsi assurer au second gouvernement Lula un ample soutien au sein du Parlement, puisque 72,6% de la Chambre des députés et un peu plus de 50% des sénateurs avaient, en théorie, intégré la coalition gouvernementale. De plus, deux proches de Lula, représentant également les principaux partis de la coalition, avaient été élus, en début d'année 2007, à la tête des deux chambres du Congrès avec Arlindo Chinaglia (PT) à la Chambre des députés et Renan Calheiros (PMDB), au Sénat.

Toutefois, ces conditions politiques très favorables à l'exécutif, ont connu une rapide érosion du fait de la révélation, en mai 2007, de scandales de corruption à l'encontre de Renan Calheiros, suscitant une crise institutionnelle et un certain ralentissement de l'activité parlementaire. Absous par les sénateurs lors d'un premier jugement réalisé à huis-clos, Calheiros démissionna de la présidence du Sénat à la fin de l'année 2007, lorsqu'un nouveau procès s'ouvrit à son encontre et alors que sa culpabilité semblait chaque fois plus attestée.

Par ailleurs, la « crise du secteur aérien » qui a marqué la fin de l'année 2006 et le premier semestre 2007, à la suite de dysfonctionnements à répétition du secteur (retards, accidents d'avion), suscita une forte expression de mécontentement des forces armées, en charge de l'aviation civile, et d'une partie des élites brésiliennes, lesquelles investirent les rues, en juillet 2007, pour exprimer leur « fatigue »¹⁷. Cette

¹³ Parmi les ministres *petistas*, Dilma Rousseff a été maintenue à la « Casa Civil », ministère ayant un rôle similaire à un cabinet de premier ministre dans les régimes parlementaires, et Guido Mantega aux Finances. Ces deux personnalités sont associées à l'aile « développementiste » du PT, à la différence de leur prédécesseurs, notamment Antonio Palocci, souvent présenté comme l'un des principaux instigateurs de la politique économique d'austérité monétaire. Notons que Lula s'est, toutefois, prononcé en faveur du maintien de la politique économique appliquée durant le premier mandat et a reconduit le Président de la Banque Central, Henrique Meirelles. Ancien Président de la Banque de Boston, ce dernier a oeuvré, durant le premier mandat de Lula, en faveur d'une politique de taux d'intérêts élevés, laquelle n'a fait l'objet que d'une légère inflexion depuis le début de l'année 2007.

¹⁴ Le PT occupait 21 des 35 ministères durant le premier mandat, soit 60% de l'ensemble des postes ministériels

¹⁵ Le PMDB détenait déjà, durant le premier mandat Lula le ministère des communications, au sein duquel Hélió Costa a été reconduit, ainsi que le ministère de la santé à la tête duquel on retrouve aujourd'hui José Gomes Temporão, cadre nouvellement adhérent du PMDB.

¹⁶ Le ministre des mines et Energies nommé en 2007 était Silas Rondeau. Accusé de corruption, il démissionne en mai 2007. Le secrétaire exécutif de ce même ministère, Nelson Huber, a occupé le poste de ministre, par intérim jusqu'à la nomination d'Edison Lobão, en janvier 2008.

¹⁷ Le mouvement a été appelé « *Cansei* », c'est-à-dire « j'en ai marre » ou « je suis fatigué ».

crise mena à la démission du ministre de la Défense, Waldir Pires, en faveur de Nelson Jobim du PMDB.

Enfin, la coalition gouvernementale apparut fragile durant la fin de l'année 2007 : le gouvernement connu, en effet, un premier revers important avec le rejet, en deuxième lecture, de la reconduction d'un impôt sur les transactions financières, la CPMF¹⁸, du fait d'une forte opposition des élus d'opposition (composée du PSDB et des DEM), auxquels se rallièrent quelques sénateurs de la coalition gouvernante, notamment du PMDB, du PR et du PTB. Notons que la CPMF constituait une source importante de financements des programmes sociaux, puisque 26% des recettes de cet impôt étaient destinés à la sécurité sociale et 21% au fond d'éradication de la pauvreté, lequel finance le programme *Bolsa Familia*, vitrine du premier gouvernement Lula.

L'alliance qui soutenait le gouvernement semble ainsi chaque jour plus centrifuge. La multiplication des « couleurs » au sein de la coalition gouvernementale pourrait susciter des difficultés analogues à celles rencontrées lors du premier mandat.

La formation tardive du nouveau gouvernement, les nominations ministérielles n'ayant été réalisées qu'en mars 2007, ainsi que les difficultés politiques rencontrées en cours d'année, permettent alors de comprendre pourquoi les changements majeurs ne sont venus ni de l'exécutif ni du législatif, mais d'un troisième acteur, le pouvoir judiciaire.

Une judiciarisation croissante de la politique ?

Le pouvoir judiciaire constitue une force dont le poids va croissant au sein des démocraties, puisque ce dernier est chaque fois plus sollicité sur des thèmes relevant habituellement de la compétence législative, voire exécutive¹⁹. Au Brésil, on observe une « judiciarisation » de la politique à partir des années 1990, le judiciaire jouant un rôle croissant de contrepoids (*check and balance*) au sein du système politique²⁰. Nous pouvons ainsi constater que la première année du second mandat de Lula est caractérisée par l'intervention de ce troisième pouvoir sur deux thématiques centrales et en discussion depuis plus d'une dizaine d'années au sein de l'exécutif et du législatif: la réforme politique et le droit de grève.

La « réforme politique » avait été annoncée, de la même façon qu'en 2002, comme l'une des priorités du second mandat de Lula. Cette thématique particulièrement controversée n'est pas nouvelle puisque, depuis 1995, divers projets de réforme virent le jour sans jamais aboutir. Au premier semestre de l'année 2007, les parlementaires portèrent la réforme politique à l'agenda du Parlement avec trois thèmes en discussion, sur lesquels les députés peinaient alors à trouver un accord : la « fidélité partisane » des élus, le mode de financement des partis, ainsi que la redéfinition du système électoral. Les longues discussions au sein du Congrès furent alors rattrapées par l'intervention du pouvoir judiciaire : le Tribunal Supérieur Electoral²¹, saisi par le

¹⁸ La Contribution Provisoire sur les Transactions Financières est un impôt introduit en 1997, à la suite de l'extinction de l'Impôt Provisoire sur les Mouvements Financiers (IMPF). La loi de 1996 l'instaurant stipulait que les ressources de cet impôt devaient être utilisées pour financer les services de Santé. L'amendement constitutionnel 21, de 1999, étend à la Prévoyance Sociale et au Fond d'Éradication de la Pauvreté, l'utilisation des fonds de la CPMF. Le taux d'imposition était, lors de son adoption de 0,25%. Il a été relevé à 0,38 % par la suite.

¹⁹ Sur la judiciarisation de la politique, cf. Tate et Vallinder, *The global expansion of the judicial power*, New York, New York University Press, 1995.

²⁰ Vanessa Elias Oliveira et Ernani Carvalho, "Judicialização da política: um tema em aberto", *XXVI Encontro Anual da ANPOCS*, 2002.

²¹ D'après l'article 118 de la Constitution Fédérale, le TSE est le pouvoir judiciaire des élections. Par la force de l'article 1 du Code Électoral, le TSE détient le pouvoir législatif de « promulguer les instructions pour les élections ». Et tout le Code Électoral, ainsi que ces Instructions, déterminent que le TSE administre les élections, exerçant donc le pouvoir exécutif.

PFL (aujourd'hui DEM) décida, le 27 mars 2007, que les mandats obtenus par le système de représentation proportionnelle²² appartenaient aux partis ou aux coalitions de partis et non aux élus. Les partis politiques ont, par suite de cette décision, été autorisés à revendiquer les mandats perdus en raison des changements d'allégeance partisane de leurs élus.

La question de la « fidélité partisane » : chronologie et enjeux des débats entre le judiciaire et le législatif

La décision du TSE a accéléré les débats ayant trait à la fidélité partisane au sein du Parlement. Les élus tentent, depuis lors, d'encadrer la question. L'enjeu est, pour ces derniers, de déterminer la date à partir de laquelle le principe de fidélité partisane entrerait en vigueur, puisque celle-ci n'est pas sans effet sur l'équilibre actuel des forces au sein du Congrès.

Le 14 juillet 2007, la Chambre des députés a approuvé, en première lecture, un projet d'amendement constitutionnel reconnaissant « la fidélité partisane », en fixant au 30 septembre 2007²³ la validité de la mesure. Le Sénat a adopté ce texte, en le modifiant toutefois, le 17 octobre 2007, et l'a renvoyé, ainsi que l'exige la Constitution, à la Chambre des députés, au sein de laquelle le vote n'a pas encore eu lieu à l'heure où nous écrivons.

La Chambre Haute a repoussé à 2008 l'application de sanctions à l'encontre des élus locaux ayant changé de partis et à 2010, pour les élus fédéraux. Le vote de cet amendement au Sénat est intervenu au lendemain d'une nouvelle intervention du pouvoir judiciaire en la matière, attestant ainsi de la volonté des élus de ne pas être déssaisi de la question.

²² C'est-à-dire les députés fédéraux, des Etats fédérés et les conseillers municipaux.

²³ Ce projet prévoit également l'inéligibilité, durant quatre ans, des élus ayant changé de parti, à l'exception des changements survenus durant une période de 30 jours un an avant l'élection. De plus, le projet d'amendement constitutionnel et les décisions des tribunaux fédéraux prévoient des exceptions en matière de fidélité partisane, à savoir s'ils sont victime de persécution politique au sein de leur parti, si un nouveau parti est créé ou deux ou plusieurs organisations partisans ont fusionnée. Les tribunaux ont également inclus le « changement idéologique » du parti parmi les exceptions, critère relativement flou et peu pertinent pour la majorité des partis brésiliens.

En effet, le Tribunal Suprême Fédéral (TSF)²⁴ avait réaffirmé, le 4 octobre 2007, que les mandats obtenus par le système de représentation proportionnelle appartenaient aux partis, tout en donnant un caractère rétroactif à la décision. Le 27 mars, date de la première décision du TSE, est ainsi arrêté comme jour à partir duquel les partis étaient en droit de réclamer les mandats perdus. De plus, le 16 octobre, le TSE avait rendu une nouvelle décision étendant la fidélité partisane aux mandats obtenus par le système de représentation majoritaire (Président, gouverneur, maire, sénateurs), la date de son entrée en vigueur devant être déterminée par le TSF²⁵.

Cette intervention du judiciaire, décriée par le législatif comme une entorse à la séparation des pouvoirs, pourrait contribuer à un renforcement du rôle des partis politiques dans la dynamique institutionnelle, freinant ainsi l'ultra-individualisation de la vie politique brésilienne. De plus, l'organisation interne des machines partisans, aujourd'hui souvent simple bannière pour l'élection, pourrait être grandement affectée par cette décision.

Le processus de judiciarisation de la politique est aussi observable à travers les débats entourant le droit de grève des fonctionnaires publics. Reconnu par la Constitution de 1988, ce droit n'a pourtant jamais fait l'objet d'une loi d'encadrement, comme l'exigeait le texte constitutionnel. La multiplication de longs mouvements de grève, durant le premier semestre 2007, en particulier, des contrôleurs aériens et des fonctionnaires d'hôpitaux publics, suscita une réouverture du débat matérialisée par la rédaction d'un projet du ministre de la Planification, Paulo Bernardo, visant à garantir le maintien d'un seuil minimum de services publics lors des grèves²⁶. Ce projet

²⁴ Le Tribunal Supérieur Fédéral est la plus haute juridiction brésilienne. Il est garant du respect de la Constitution.

²⁵ Notons que les décisions du TSE ont une simple valeur administrative et ne font donc pas jurisprudence en la matière, à la différence des décisions du TSF.

²⁶ Le projet élaboré par le ministre de la Planification Paulo Bernardo restreignait sensiblement le droit de grève en exigeant, notamment le maintien de 40 % des services de la

ayant été quelque peu écarté par l'exécutif, le TSF prit une décision, le 25 octobre 2007, visant à pallier le vide juridique en la matière en énonçant l'application temporaire, pour la fonction publique, de la législation réglementant les grèves du secteur privé. Cette décision pourrait, pour le moins à court terme, fortement limiter la durée et l'ampleur des grèves, puisque la loi 7.783/89 régissant le secteur privé prévoit un service minimum de 30% dans les secteurs-clé, tels que la santé, les télécommunications, ainsi que le contrôle aérien.

Les PACS en perspectives

Selon Rosa Maria Marques et Aquila Mendes, le premier gouvernement Lula est caractérisé par une orientation politique ambivalente ayant pour objectif de satisfaire « deux seigneurs » : le premier est le capital financier, ce qui lui vaut une politique économique d'austérité monétaire et la priorité donnée au remboursement de la dette ; le second, ce sont les plus démunis pour lesquels on a prévu l'introduction de programmes sociaux de lutte contre la pauvreté, tels que le *Bolsa Familia*²⁷.

De plus, l'élection présidentielle de 2006 a suscité de nouveaux espoirs. Plusieurs observateurs ont en effet estimé que la stabilisation des indicateurs économiques et le climat politique - l'élection présidentielle ayant permis à Lula de retrouver une forte légitimité- favoriseraient une redéfinition des priorités du second mandat. Notons qu'il est encore un peu tôt pour analyser l'orientation politique du gouvernement Lula II. Nous pouvons toutefois noter que l'ambivalence caractérisant les quatre premières années de mandat reste présente tout au long de l'année 2007.

Parmi les premières mesures du nouveau mandat du Président Lula, le « Plan d'Accélération pour la Croissance (PAC) », annoncé en janvier 2007, regroupe les principaux projets de ces quatre prochaines années. Ce Plan constitue un programme mixte, mêlant aspirations « *développementistes* » et libérales, dont l'objectif affiché est de stimuler la croissance économique pour lui permettre d'atteindre un taux de croissance de 4,5 % puis 5 % par an.

Ce programme repose sur trois axes. Dans un premier temps, le PAC prévoit une série d'investissements en infrastructure, en particulier, dans l'habitation, l'assainissement et les transports, lesquels devront être réalisés par le biais de financements publics et de partenariats publics-privés (PPP). Ce volet comprend, en particulier, la construction de routes, d'aéroports et de nouvelles usines de production de combustibles de deuxième génération, en particulier, le biodiesel²⁸. Il s'agit ainsi de renouer avec la réalisation de grands travaux par l'Etat, entre autres acteurs, afin de dynamiser la croissance. Notons que ces tous les projets intégrés dans le PAC ne sont pas nécessairement nouveaux, puisqu'un ensemble de travaux prévus par ce programme étaient déjà inscrits à l'agenda avant la réélection de Lula²⁹.

Dans un second temps, le PAC regroupe une série de mesures destinées à favoriser l'investissement privé, par le biais d'incitations fiscales et financières, telles que des exonérations d'impôts sur les biens de capital (machines et équipements) et sur les matières premières dans le secteur de la construction civile.

fonction publique, le respect d'un quorum au sein des assemblées de grévistes ainsi qu'un préavis de ...

²⁷ Rosa Maria Marques et Aquila Mendes, « Servindo a dois senhores: as políticas sociais no governo Lula », *Revista Katalysis*, vol. 10, N; 1, janvier -juin 2007, pp. 15-23.

²⁸ Le développement de la production biodiesel a été stimulé par la signature d'un mémorandum avec les Etats-Unis lors de la visite de Bush au Brésil en mars 2007, malgré les diverses oppositions nationales et de pays voisins (en particulier le Venezuela et la Bolivie).

²⁹ Cf. l'éditorial de *O Estado de São Paulo*, « O PAC não mudou nada », 9 mai 2007.

Le troisième volet porte sur la limitation de la progression des dépenses liées au fonctionnement de la machine de l'Etat. Parmi les mesures prévues, l'augmentation des dépenses en personnel fédéral a été limitée à 1,5% par an, en valeur réelle, pour la période 2007-2011, freinant ainsi les ajustements salariaux dans la fonction publique³⁰. Cette mesure, dénoncée par la Confédération Nationale des Travailleurs de la Fonction Publique Fédérale (Condsef), a été la cible de la campagne salariale des fonctionnaires publics de 2007, initiée en mars de cette année. Parmi les mesures liées à la politique salariale, le PAC prévoit, parallèlement, une indexation du salaire minimum à l'inflation et à la croissance, pour la période 2008 -2011.

Enfin, un « Forum pour la Prévoyance Sociale », prévu par ce même programme, s'est réuni, de février à octobre 2007, pour élaborer un nouveau projet de réforme du régime de retraites. Les débats entamés au sein du FPS opposèrent la CUT aux syndicats patronaux et au ministère de la Prévoyance Sociale, à la tête duquel on retrouve aujourd'hui l'ex-syndicaliste, Luiz Marinho. Les réunions de ce forum ne permirent pas de dégager une position commune, les principaux points d'achoppement étant la détermination d'un âge minimum et l'augmentation du temps de contribution, deux mesures souhaitées par les syndicats patronaux et le gouvernement, mais rejetées par les représentants de la CUT. Les conclusions du Forum ont un caractère consultatif et devraient faire l'objet d'un rapport pour l'élaboration, par l'exécutif, d'un nouveau projet de réforme des retraites et pensions, en 2008.

Il est à noter que le PAC replace l'Etat au cœur de la croissance économique tout en stimulant l'investissement privé. Dans cette

³⁰ En dépit des réajustements salariaux réalisés ces quatre dernières années, la perte de salaire des fonctionnaires publics, liée à l'inflation, est estimée à 174, 35% par les syndicats de fonctionnaires, sur la période 1995-2006. Cf. Luciano Pires, « Servidores unificam pauta da campanha salarial », *Correio Brasiliense* du 16/03/2007.

perspective, les commentaires d'organisations traditionnellement proches du PT, à l'égard de ce programme, sont contradictoires : si, pour certains, comme la CUT, le PAC représenterait la preuve que Lula et le PT «gouvernent conformément aux valeurs d'une économie privatisée³¹», l'absence de remise en cause de la politique monétaire et d'austérité budgétaire, la faible augmentation des salaires des fonctionnaires fédéraux, ainsi que le projet de réforme des retraites en discussion limiteraient, pour d'autres, les changements d'orientation politique annoncés lors la reconduction de Lula³².

Un « PAC éducation³³ » a par ailleurs été annoncé en début d'année et il comprend un ensemble de projets pour les divers niveaux d'enseignement (primaire, secondaire et universités³⁴), tout en donnant la priorité à l'éducation primaire³⁵. Si ce programme a été salué par les milieux de l'éducation dans la mesure où sa seule existence fait droit à une reconnaissance des limites de l'enseignement public primaire et secondaire au Brésil, les mêmes milieux restent sceptiques quant à la réalisation de l'intégralité des projets annoncés.

³¹ Carlos Henrique de Oliveira, « PAC : crescimento e previdência, le 31/01/2007, site de la CUT, www.cut.org.br.

³² Pour le MST, le PAC constitue le « Programme d'Accélération du Capital ».

³³ Le « Programme de développement de l'Education » est plus couramment appelé « PAC de l'éducation ».

³⁴ Notons que ce plan comprend, en outre, un volet portant sur l'éducation supérieure, avec la construction d'universités fédérales publiques ainsi qu'un approfondissement du Pro-Uni, programme mis en place lors du premier mandat mais dont les résultats en matière de démocratisation de l'enseignement sont discutables : destinés aux universités privés, ce programme offre un certain nombre d'avantages fiscaux aux établissements en échange de l'augmentation du nombre de bourse offerte aux étudiants. En étant restreint au système privé d'enseignement, ce programme approfondir les inégalités entre l'enseignement d'excellence et élitiste des universités publiques et les formations très inégales mais en cours de démocratisation, des établissements privés.

³⁵ Il fixe notamment pour objectif de lutter contre la sortie précoce des élèves par le biais de l'augmentation du nombre de bourses via le programme Bolsa Família, pour les jeunes de 16-17 ans. Un salaire minimum national pour les professeurs a, de plus, été fixé à 850 réais. Si la fixation d'un salaire minimum correspond à une revendication historique des syndicats de professeurs, le seuil est considéré trop bas par ces derniers, lesquels revendiquent un montant de 1050 réais.

Enfin, le projet de réforme du système d'imposition, annoncé au lendemain de l'élection, est reporté à l'année 2008. Le contexte d'élections municipales ne facilitera toutefois pas l'adoption de réformes d'ampleur. La redéfinition du système d'imposition adoptée en 2003, durant le premier mandat de Lula, ne remettait pas en cause la structure inégalitaire du système d'imposition en vigueur au Brésil. En effet, selon Alexandrine Brami Celentano et Carlos Eduardo Carvalho, la réforme alors adoptée avait pour objectif une augmentation des recettes, afin de satisfaire aux exigences des politiques économiques, la stimulation des exportations, ainsi que l'apaisement des conflits entre niveaux de pouvoir au sein de la fédération, sans s'inscrire dans une perspective de redéfinition plus « juste socialement » des divers impôts³⁶. Rien n'indique aujourd'hui que la prochaine réforme ira dans ce sens, puisque l'objectif affiché est d'uniformiser les régimes d'imposition des États fédérés afin de mettre fin à la « guerre fiscale » entre eux³⁷.

Conclusion

La première année du gouvernement Lula est en somme caractérisée par une continuité avec la politique menée lors du premier mandat, ainsi que par une forme d'immobilisme dont on ne peut pas encore savoir s'il est subi ou voulu.

Le second mandat de Lula sera décisif pour déterminer si le PT peut encore être l'acteur du changement au Brésil. La mise en ballottage de Lula lors du premier tour de l'élection présidentielle de 2006 s'est accompagnée d'une évolution du discours de l'actuel Président, en faveur d'un ensemble de prise de position résolument

« de gauche³⁸ ». Mais il est difficile de savoir s'il s'agissait là d'une stratégie électorale ou d'un véritable engagement à accomplir les changements politiques et sociaux proposés durant les vingt premières années de construction du PT. Si les cinq années de gouvernement Lula I et II ont permis une redistribution des revenus vers les couches sociales les plus défavorisées bien supérieures aux transferts observables les dix années précédents son accession au pouvoir, ainsi que se plaisent à répéter à l'envi les cadres *petistas*, l'ensemble des politiques menées, visant à satisfaire à la fois les « maîtres et esclaves³⁹ » inscrivent davantage l'expérience *luliste* dans la continuité, voire *le continuisme*, des gouvernements de Fernando Henrique Cardoso, qu'en rupture avec ces derniers.

³⁶ Alexandrine Brami-Celentano et Carlos Eduardo Carvalho, « A reforma tributária do governo Lula: continuismo e injustiça fiscal », *Revista Katalysis*, vol. 10, N° 1, janvier-juin 2007, pp. 44-53.

³⁷ Cf. L'article de Agencia Camara, « Reforma tributaria será prioridade em 2008 », du 24/01/2008.

³⁸ Emir Sader, « Lula de novo », *Outro Brasil*, le 1 novembre 2006, www.outrobrasil.net

³⁹ « Maîtres et esclaves » renvoie à la traduction française d'un ouvrage de Gilberto Freyre, « *Casa Grande e Senzala* » (1ère édition en 1933).

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou des membres du Centre d'Études sur l'intégration et la Mondialisation (CEIM).