

Lula, président inoxydable

Olivier Dabène* et Frédéric Louault**

Le Monde, 27 septembre 2010

Le Brésil vit un rêve éveillé. Les superlatifs manquent pour décrire la relation fusionnelle qu'entretiennent les Brésiliens avec leur président Lula. A tel point que l'on se demande si le pays saura se passer de lui. Dilma Rousseff, qui lui succédera en janvier 2011, s'emploiera certes à poursuivre l'œuvre de son mentor, mais sans soulever l'enthousiasme. Le bilan des huit années de présidence de Lula apparaît pourtant en demi-teinte.

Sur le plan économique, là où on ne l'attendait pas, il est excellent. Au regard de son passé de dirigeant syndical pendant la dictature militaire et de fondateur du Parti des travailleurs (PT) trois fois candidat malheureux à l'élection présidentielle (1989, 1994, 1998), Luiz Inacio da Silva, dit Lula, se présente aux élections de 2002 avec un discours modéré, instruit par ses défaites. Ses emportements passés contre les politiques d'ajustement l'ayant desservi, il cherche à inspirer confiance.

La lettre au peuple brésilien du 22 juin 2002 donne le ton : "Le PT et ses partenaires ont conscience que le dépassement du modèle actuel ne se fera pas par un tour de magie" ; "Une transition lucide et prudente sera nécessaire" ; "Une condition de cette transition sera le respect des contrats et engagements du pays" ; "La stabilité, la maîtrise des finances publiques et de l'inflation constituent un patrimoine de tous les Brésiliens". Le PT entre dans l'ère du pragmatisme et tourne le dos à la recherche d'une alternative au néolibéralisme.

Quand il entre en fonctions, en 2003, Lula met à l'ordre du jour la poursuite des politiques de stabilité macroéconomique et garde le cap jusqu'à ce qu'il se décide à lancer un Programme d'accélération de la croissance en 2007, centré sur le développement d'infrastructures. Perturbé par la crise de 2009, ce programme fait l'objet d'une deuxième phase à partir de mars, en pleine année électorale. Au vu des indicateurs, Lula a, dans l'ensemble, mieux réussi que son prédécesseur Fernando Henrique Cardoso. La croissance s'accélère dans un contexte de maîtrise de l'inflation et les Brésiliens gagnent du pouvoir d'achat.

La stabilité monétaire et l'accélération des échanges commerciaux permettent de surcroît au Brésil d'accumuler des réserves, qui représentent aujourd'hui treize mois d'importation. A la différence de la décennie précédente, le Brésil n'a plus à craindre les turbulences financières internationales. Mais ces bons résultats ne sont que partiellement le produit de la conversion de Lula à l'orthodoxie. Ils sont aussi à replacer dans le cadre d'un environnement international favorable. D'autres pays d'Amérique latine, comme le Chili ou le Pérou, ont d'ailleurs fait encore mieux pendant ces années de croissance 2003-2009.

Conséquence de la continuité en matière économique, la politique sociale de Lula a déçu ceux, à gauche, qui attendaient des réformes de structure (fiscalité, protection sociale,

réforme agraire) et des investissements publics (éducation, santé, infrastructures) pour réduire les inégalités. Or les deux présidences de Lula se sont montrées sur ces points peu ambitieuses : les dépenses publiques rapportées au PIB n'ont pas augmenté par rapport aux années Cardoso. Dans certains domaines, on observe même un ralentissement des progrès. L'accès des 18-24 ans à l'université, par exemple, qui était passé de 7,2 % en 1996 à 11,6 % en 2002 (soit 61 % de hausse sous Cardoso), a atteint 17,2 % en 2008 (soit 48 % de hausse sous Lula). Le différentiel d'accès entre les Blancs et les Noirs, en revanche, diminue plus vite sous Lula.

Toutefois, la double présidence de Lula est saluée pour ses résultats en matière de lutte contre la pauvreté, et à juste titre. On mentionnera notamment la valorisation du salaire minimum (qui concerne quelque 45 millions de personnes), qui avait commencé sous Cardoso, mais qui s'est accéléré avec Lula, passant de 200 reals (soit 86,73 euros) en 2002 à 510 reals en 2010. En termes de pouvoir d'achat, alors qu'un salaire minimum couvrait le prix de 1 à 1,5 "panier de la ménagère" entre 1995 et 2004, ce ratio passe à 2,3 en 2010. De même, en matière de transferts sociaux, le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse et invalidité, notamment, est passé de 1,3 million à 2,9 millions entre 2001 et 2008.

Enfin - et surtout - les dispositifs redistributifs, lancés par Cardoso début 2001, ont été réorganisés sous Lula. Après l'échec du plan initial de lutte contre la faim (l'emblématique Fome zero), Lula crée en 2003 le programme de transfert conditionné Bolsa familia (bourse famille). A condition de scolariser leurs enfants et d'assurer leur suivi médical, les familles les plus pauvres reçoivent entre 20 et 182 reals par mois. Le nombre de familles bénéficiaires est passé de 3,6 millions en 2003 à 12,4 millions en 2009.

Au total, 19,5 % des familles brésiliennes reçoivent une aide (elles sont seulement 6,9 % dans l'Etat de Santa Catarina dans le sud, contre 47,6 % dans l'Etat du Maranhão dans le nord). Le programme Bourse famille produit des résultats remarquables. Le Brésil voit ses niveaux de pauvreté et d'inégalité diminuer simultanément. La pauvreté, qui frappait plus de 40 % de la population entre 1988 et 1993, avait commencé à diminuer sous Cardoso (35 %). Sous Lula, elle tombe à 23 % en 2008.

De fait, pour la première fois de son histoire, le Brésil devient un pays de classes moyennes (la classe C des revenus), qui passent de 30,9 % de la population en 1993 à 42,3 % en 2004 et 51,9 % en 2008. Cette mutation sociale est considérable pour des millions de Brésiliens, qui peuvent consommer, voire épargner, ou encore entrer dans l'économie formelle grâce à un contrat de travail. Cercle vertueux, la réduction de la pauvreté dynamise d'autant mieux que la conjoncture mondiale était porteuse. Lula a donc réussi son pari de faire baisser la pauvreté et les inégalités, mais sans apporter de solution pérenne aux problèmes structurels du Brésil.

C'est toutefois au niveau politique que Lula a le plus déçu. En 2002, la victoire de Lula attise l'utopie, parmi l'électorat le plus politisé, d'une rupture avec les pratiques politiques traditionnelles. Lorsque Lula prend le pouvoir, le PT s'appuie sur plusieurs expériences de gouvernement dans des collectivités locales (municipalités de São Paulo et Porto Alegre ; Etat du Rio Grande do Sul, etc.), où il avait introduit de nouvelles pratiques politiques de démocratie participative et de lutte contre la corruption : "le

mode PT de gouverner". Bref, il s'est forgé une réputation de parti éthique, démocratique et réformateur.

Or la moralisation de la politique est le point le plus sombre de l'ère Lula. Son apprentissage du pouvoir a conduit (contraint ?) Lula à s'adapter au système politique clientéliste, lui qui s'en était fait le principal pourfendeur lorsqu'il était dans l'opposition. Conscient des limites de son pouvoir, Lula privilégie le pragmatisme à l'affrontement. Il s'appuie sur les élites en place pour gouverner et s'assoit sur ses principes fondateurs avec une audace déconcertante. En 2005, le scandale du Mensalão enterre le "mode PT de gouverner". Face à un Congrès fragmenté, le PT construisait des majorités législatives ponctuelles à coups d'achats de votes. Le schéma était simple : corrompre les opposants pour ne pas avoir à sceller d'alliances trop contraignantes. Chaque mois, des députés de l'opposition recevaient ainsi des pots-de-vin pour voter les projets de loi du gouvernement. Le scandale coûte leurs postes au premier ministre José Dirceu (qui est remplacé par Dilma Rousseff) et au président du PT, José Genoino.

Si cette affaire est un traumatisme pour la base partisane, Lula parvient à se protéger, limitant l'érosion de sa popularité. Il s'élève au-dessus du PT, personnalise la fin de son mandat pour entretenir des liens de plus en plus directs avec son électorat. Il est d'ailleurs réélu sans difficulté en 2006. Mais, après ce scandale, Lula doit accepter des jeux de négociation plus classiques pour gouverner. Il se rapproche de caciques qu'il avait combattus par le passé et le gouvernement devient de plus en plus dépendant du Parti du mouvement démocratique brésilien, un groupe politique dépourvu de toute cohérence idéologique, mais central dans les jeux d'alliances. Pour ce qui est de la réforme politique, le bilan de Lula est donc décevant : les élites politiques traditionnelles gardent le sourire... et le pouvoir. Le PT a, quant à lui, perdu sa singularité, du moins à l'échelon national.

En revanche, la présence du Brésil sur la scène internationale a franchi, en huit ans, un seuil qualitatif. Certes, la politique étrangère du pays contient des éléments de continuité (revendication d'un statut de grande puissance, projet d'insertion internationale aux fins développementalistes, soutien au multilatéralisme). Mais avec Lula, le Brésil se dote d'un projet politique visant à peser sur l'ordre mondial en dynamisant les solidarités Sud-Sud. Lula fait tout d'abord de la relation avec l'Amérique latine une priorité.

Le Marché commun du Sud (Mercosur) connaît quelques avancées, certes timides, car le Brésil ne peut envisager un approfondissement de l'intégration qui équivaut à des abandons de souveraineté. Lula opte plutôt pour son élargissement, en facilitant l'adhésion du Venezuela, alors que ce pays ne fait aucun effort pour s'adapter à l'"acquis communautaire" du Mercosur. L'accent est surtout placé sur le "voisinage", c'est-à-dire sur l'ensemble de l'Amérique du Sud, où le Brésil construit une Union des nations sud-américaines (Unasur), avec un agenda centré sur les questions de sécurité et d'infrastructures. Le Brésil développe aussi ses relations bilatérales avec un certain nombre de pays, sur une base politique ou économique, grâce à la Banque nationale de développement.

Se construit ainsi un leadership régional, dont le Brésil craint parfois de devoir assumer le coût. Par extension, il active de nombreuses solidarités Sud-Sud dans le monde. Lula

se rend notamment en Afrique à vingt reprises et y ouvre de nouvelles ambassades. Il travaille étroitement avec l'Inde et l'Afrique du Sud dans les enceintes multilatérales et devient un acteur incontournable à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Lula commet toutefois des impairs. Ses visites aux dictateurs africains ou sa défense de l'Iran minent quelque peu sa crédibilité, sans que son immense prestige et sa notoriété internationale en soient sapés pour autant.

Le bilan de Lula à la tête du Brésil est empreint de contradictions. Derrière des actions éblouissantes, les structures inégalitaires - qui ont traversé l'histoire du Brésil - n'ont pas été remises en cause. Comme le soulignait le sociologue Roger Bastide dès 1955, "au Brésil, le vieux est dans le neuf". Si Lula a su faire fructifier certains éléments-clés de la puissance brésilienne, son bilan ne suffit pas à expliquer son insolente popularité : il a su cultiver durant ses deux mandats l'image d'un homme politique proche du peuple, connaissant les problèmes et les besoins de ses concitoyens. Premier président de l'histoire du Brésil non issu de l'élite économique ou politique, il a pu s'appuyer pour ce faire sur une trajectoire personnelle hors normes, adaptée au cinéma en 2009 avec le film de Fabio Barreto *Lula : le fils du Brésil*.

Mais sa politique de conciliation l'a rendu populaire auprès de toutes les catégories de la population, notamment le patronat et les classes aisées. Juste retour des choses, lorsque l'on sait que les entreprises brésiliennes ont fleuri et que le nombre de millionnaires a explosé entre 2003 et 2010... La survalorisation du bilan de Lula (surtout hors du Brésil) est très liée à son équation personnelle, à la relation empathique, presque charnelle, qu'il entretient avec ses interlocuteurs (que ceux-ci soient des déshérités ou les puissants de ce monde). Sa popularité est aussi le fruit d'un énorme travail de communication politique. C'est pourquoi, même au plus fort des scandales ou lorsqu'il multiplie les gaffes, rien n'affecte sa popularité. Lula résiste à l'érosion politique. Il aura été le premier "président Teflon" du Brésil.

Donnée favorite de l'élection présidentielle du 2 octobre, Dilma Rousseff s'est engagée à poursuivre l'action de Lula, qu'elle pilote à la tête du gouvernement depuis 2005. Mais si cette succession paraît tranquille et naturelle, elle aura un héritage lourd à porter : gérer les contradictions de l'ère Lula et poursuivre la politique des équilibres macroéconomiques et sociaux. C'est-à-dire répondre aux attentes d'inclusion grandissantes des populations pauvres sans se mettre à dos les élites économiques sur lesquelles s'appuie le développement (donc sans s'attaquer à leurs privilèges).

Une tâche d'autant plus complexe qu'elle succédera à un personnage politique mythique. Moins charismatique et moins proche du peuple que Lula, Dilma Rousseff n'a pas encore l'étoffe de "mère du Brésil" que le président sortant lui donne en public. Plus technicienne que politique, plus autoritaire que conciliatrice, elle a un style différent de son prédécesseur. Le slogan "Dilma, c'est Lula", martelé lors de la campagne électorale, soulève des attentes fortes : celle de consolider la trajectoire ascendante du Brésil et de faire de ce pays émergent le "pays du futur" prophétisé par Stefan Zweig dès 1941. Hors-série : "Brésil, un géant s'impose", Actuellement en kiosques, 7,50 €.

* professeur à Sciences Po

** chargé de cours à Sciences Po (Le grand débat)