

Une corruption **systemique**

Le Brésil, qui fait la une des médias depuis quelques mois, est tant et si bien associé à la corruption que ces deux mots ne font pratiquement qu'un. Il y a là un fait politique, social et médiatique inédit. Comment expliquer cette situation, qui semble ne pas avoir d'issue ?

Jean-Jacques KOURLIANDSKY, chercheur à l'Institut de relations internationales et stratégiques (Iris)

Un bref tableau des événements permet de prendre la mesure de la corruption au Brésil. Dès sa prise de fonctions en 2011, la présidente Dilma Rousseff (Parti des travailleurs-PT) a contraint six de ses ministres soupçonnés d'activités illicites à quitter le gouvernement. Deux ans plus tard, elle a été destituée par son Parlement pour « crime contre la Constitution »⁽¹⁾. Parallèlement, la justice brésilienne a engagé des poursuites contre les responsables de dix-sept grandes entreprises soupçonnées d'avoir remporté de façon illicite, sans appels d'offres, plusieurs marchés publics. Le point de départ des investigations le 17 mars 2014, identifié dans l'Etat de Parana, concernait la surfacturation de contrats par le pétrolier Petrobras à des sous-traitants, reversant cet argent dans les caisses de partis politiques. Cet argent ayant été blanchi initialement par des entreprises de lavage d'automobiles (*lava-jato*, en portugais), l'affaire porte le nom de « *Lava-jato* ». Le PDG de la plus grande société de travaux publics, Odebrecht, mis en examen, a été condamné à une peine de dix-neuf ans de prison. D'autres, responsables de la multinationale Petrobras, du groupe Batista, des constructeurs OAS et Odebrecht, et du géant agroalimentaire JBS-Friboi, ont été successivement mis en examen

*Au Brésil seule
une réforme
politique
et électorale
permettrait
de couper le
cordon ombilical
reliant la
corruption au
monde politique.*

et, pour certains, condamnés à de lourdes peines de prison. Ces mises en examen ont entraîné celles de responsables politiques soupçonnés d'ententes illicites avec les représentants du patronat visés par les enquêtes. Le trésorier et le président du groupe sénatorial du PT, le président du Congrès des députés, membre du Parti du mouvement démocratique brésilien (PMDB), un ex-gouverneur de Rio, membre du PMDB, ont ainsi été mis en examen et incarcérés après jugement. L'ex-candidat du Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB) à la présidentielle de 2014, Aécio Neves, fait l'objet d'une enquête. L'ex-président Lula (PT) a également été mis en examen. Il a été condamné à neuf ans et demi d'emprisonnement, le 12 juillet 2017. Le Président intérimaire depuis 2016, Michel Temer (PMDB), fait également l'objet d'une demande de mise en examen, soumise à la libre appréciation des parlementaires, appelés à l'autoriser ou à l'empêcher par un vote. La liste des prévenus potentiels s'allonge de semaine en semaine... Plusieurs ministres PSDB et PMDB, membres du gouvernement Temer, y figurent en bonne place.

Quid de la morale publique aujourd'hui ?

Cette liste à la Prévert a provoqué une indignation générale, au risque de remettre en cause la

crédibilité et la légitimité mêmes des institutions démocratiques, en rupture avec l'image qu'a donnée le Brésil entre 1988 et 2014. En effet le Brésil est sorti en 1988 d'une longue période de dictature militaire. Les mobilisations avaient été nombreuses et puissantes ; difficiles et douloureuses. Les dirigeants du PSDB, comme l'ex-président Fernando Henrique Cardoso, du PT, comme Lula et Dilma Rousseff, ont connu l'exil, la prison, la torture. Le Brésil démocratique, issu de ces événements, a bénéficié d'une aura internationale positive. Il a occupé une place de plus en plus importante dans le système international, culturel, diplomatique, économique. Les hommes et femmes d'alors, encore acteurs politiques aujourd'hui, auraient-ils donc tourné la page de leur passé militant pour verser dans l'opportunisme et les prébendes ? L'action de la justice aurait, selon certains, consolidé le consensus démocratique et la morale publique. La condamnation de l'ex-président Lula, la condamnation et l'incarcération d'Eduardo Cunha, ex-président de la chambre des députés, d'Eike Batista, l'une des premières fortunes du Brésil, de Marcelo Odebrecht, PDG de la société de travaux publics qui porte son nom, auraient une valeur démonstrative. Les riches seraient donc des justiciables

(1) Défini par l'article 85 de ladite Constitution.



comme les autres⁽²⁾. Les élections municipales d'octobre 2016 ont permis de mesurer les réactions des électeurs. Le constat que l'on a pu faire est celui de la quête d'un autre type de représentation, rompant avec les partis nés avec le retour de la démocratie. Rio de Janeiro a élu un maire issu de l'évangélisme politique. Sao Paulo s'est doté d'un premier magistrat issu de l'entreprise, au passé politique récent. Un ancien militaire revendiquant l'héritage de l'ordre moral de la dictature a fait une percée remarquable à Rio de Janeiro.

Des doutes sur la neutralité de la justice

Il est vrai que le quotidien judiciaire et policier des catégories les plus pauvres reste ce qu'il a toujours été. Et permet de comprendre l'exaspération des électeurs. Cinquante-cinq mille homicides en 2015⁽³⁾, un bilan qui est celui d'un pays en guerre. Mais c'est une guerre sociale dont il s'agit, les victimes étant surtout pauvres et noires. Qui plus est, la justice n'est pas aussi neutre qu'elle ne le prétend et que ne le dit la presse. Les actions judiciaires menées par le juge fédéral Sergio Moro et certains de ses collègues ont visé de façon particulière l'ex-président Lula et ses partisans. La police, sans avis préalablement notifié, l'a tiré de son domicile à six heures

du matin, le 4 mars 2016, pour être auditionné par un juge. Le juge Moro a ensuite procédé, le 16 mars, à des écoutes illégales de la présidente Dilma Rousseff, dont le contenu a été communiqué à la presse. La condamnation de l'ex-président Lula, prononcée par ce magistrat, repose sur des présomptions, le témoignage de délateurs et, in fine, la conviction de Sergio Moro. Un appartement aurait été donné à l'ex-Président en échange de contrats par une société de construction, selon l'acte d'accusation. Mais c'est elle qui détient, selon les avocats de l'ex-Président, le titre de propriétaire de ce logement.

Le président du PSDB, Aécio Neves, poursuivi pour faits de corruption, a en revanche sauvé son mandat sénatorial rétabli par un juge, le 30 juin 2017, qui a annulé la décision de destitution prononcée par l'un de ses collègues le 18 mai 2017. Sa sœur, son cousin et l'un de ses collaborateurs ayant été filmés recevant une valise de deux millions de reais, ont cependant été condamnés à une peine de détention à domicile.

On notera que les juges ont été moins compréhensifs avec le sénateur du PT Delcídio do Amaral, mis en examen, suspendu de mandat et incarcéré pendant l'instruction de son procès pour corruption. La mort dans un accident aérien, le 19 janvier 2017, du membre du Tribunal supérieur

La destitution de Dilma Rousseff pour «maquillage de comptes publics», loin de faire justice, est un coup d'Etat parlementaire qui a décrédibilisé politiquement et moralement les élus, les juges, mais aussi la presse.

de justice, Teori Zavascki, responsable de l'instruction du dossier de corruption dit «Lava-jato», a suscité bien des spéculations sur l'avenir d'un dossier particulièrement sensible.

L'ensemble des secteurs ébranlés

Il y a plus préoccupant. Le Président intérimaire, Michel Temer, dont la probité a été mise en question par la justice fédérale, est protégé par son immunité. Elle ne peut être levée que par un vote du Parlement et donc par les élus qui ont destitué en 2016 la présidente Dilma Rousseff pour «crime contre la Constitution», faute d'avoir pu le faire pour corruption. Car ce vote, que pratiquement aucun parlementaire n'a justifié en séance publique, exprimait un antagonisme politique. Présenter les comptes publics de façon avantageuse avant une consultation électorale n'est politiquement pas correct. Les Cours des comptes et les Parlements ne se privent pas de critiquer cette pratique. Pour autant, elle ne constitue pas un crime d'Etat. La destitution de Dilma Rousseff pour «maquillage de comptes publics», loin de faire justice, est un coup d'Etat parlementaire qui a décrédibilisé politiquement et moralement les élus, les juges, mais aussi la presse. La justice appuie en effet sa stratégie sur les grands médias. Les juges font état des avancées de

(2) Lire par exemple Lamia Oualalou, «Brésil : l'opération Kärcher des juges sème la panique», Mediapart.fr.

(3) Voir le quotidien espagnol *El País* du 30 juin 2016.

leurs enquêtes et de leurs difficultés à la télévision et dans les journaux hebdomadaires. Lesquels privilégient l'angle du « scandale ». Le temps consacré par les journaux télévisés, l'espace affecté par les quotidiens à la vie politique nationale se résumant pour l'essentiel aux mises en examen, aux convocations par la justice, aux révélations chocs, mettant en cause la probité de responsables politiques. Semaine après semaine, la vie politique est présentée comme une activité perverse et amoral.

La justice a par ailleurs, indirectement, porté un coup à un tissu économique déjà sinistré. Les grands groupes économiques brésiliens ciblés par les juges en raison de leurs liens avec les dirigeants du pays ont été déstabilisés. Petrobras, au cœur des affaires, et pour faire face aux sanctions financières prononcées par la justice, a cédé un certain nombre de ses actifs aux multinationales du secteur énergétique. Odebrecht qui, hier, dominait le marché sud-américain des travaux publics et commençait à explorer d'autres horizons en Afrique et en Europe, peine à faire face aux sanctions financières. Le secteur de la construction navale a perdu 75 % de ses capacités et de ses emplois. Cet effet économiquement destructeur des décisions de justice nécessiterait, selon le juriste Eugênio Aragão, une réflexion sur des sanctions alternatives⁽⁴⁾ : « *Il n'est pas acceptable, au nom de la morale, de mettre le pays en faillite* », a commenté cet ancien ministre de la Justice.

Les juges... et leurs considérations autres

Le législateur est pourtant intervenu pour assainir cette situation : une Cour générale des comptes de l'Union (ou CGU) a été mise en place en 2003. Elle a mis les informations dont elle dispose en accès libre sur un portail ouvert en 2004. Le recours au

« Le Brésil est aujourd'hui pris au piège d'une machine judiciaire et politique que ses initiateurs peinent de plus en plus à maîtriser. Et un grand nombre de Brésiliens doutent de la portée universelle des opérations judiciaires en cours... »

(4) « Os Procuradores da Lava jato estao descontrolados », in *Brasileiros* n° 111, octobre 2016.

(5) La loi anticorruption n° 12846/2013, la loi sur le blanchiment d'argent n° 12693/2012, la loi n° 12850/2013 de combat contre les organisations criminelles qui introduit, dans le droit brésilien, le recours à la délation assorti de remises de peine, la loi sur les conflits d'intérêt n° 12813/2013.

(6) « Brasil a esperança e a decepção », in *Presença*, 2016.

(7) Voir M. Reid, *idem*.

(8) Par exemple Renan Calheiros, président du Sénat (PMDB), qui, le 30 juin 2016, a tenté de faire adopter un projet de loi sanctionnant les excès de l'autorité judiciaire, in *O Estado de São Paulo*, 1^{er} juillet 2016.

© MARCELO DANTAS, LICENCE CC



recrutement de fonctionnaires fédéraux par voie de concours a été progressivement étendu à partir de 2005. Le gouvernement a déposé en 2009 un projet de loi, adopté en 2011, d'accès à l'information publique. Plusieurs lois ciblant de façon explicite la corruption ont été adoptées en 2013⁽⁵⁾. Depuis 2016, seules les personnes physiques sont habilitées à faire des dons aux partis politiques et à leurs candidats. Cette loi a entériné une décision prise le 15 septembre 2015 par le Tribunal supérieur de la fédération (STF), qui avait déclaré l'inconstitutionnalité des dons faits par les entreprises à des partis politiques.

La justice n'en finit pas de mettre en examen responsables politiques, chefs et cadres d'entreprise. Mais elle se heurte à ses propres limites. Les juges sont en effet issus des classes moyennes et supérieures, dont ils partagent le train de vie. Un juge du Tribunal suprême gagnait, en 2013, un salaire mensuel de treize mille dollars. Certains juges peuvent gagner dix fois plus, selon le journaliste britannique Michael Reid⁽⁶⁾. Ces magistrats montrent plus d'allant à pour-

sivre les manquements du PT que ceux des autres formations. Ils ébranlent de mois en mois, au nom du droit, les institutions et le tissu économique.

Les élus, majoritairement représentatifs du Brésil riche, aux indemnités alignées sur celles des membres du STF⁽⁷⁾, interfèrent de deux manières. Ils s'efforcent de criminaliser le PT et ses représentants. Ils multiplient les actions d'empêchement afin de limiter les poursuites judiciaires au PT⁽⁸⁾. Ils s'appuient pour cela sur la presse écrite et la télévision, ainsi que sur quelques relais associatifs. Par exemple la revue hebdomadaire *Veja* a fait, dès les premiers instants du gouvernement Lula, et entre 2003 et 2006, trente unes mettant en cause l'honnêteté du Président et du PT.

Une corruption endémique car systémique

Ces contre-feux ont une action retardatrice évidente. Mais l'on constate qu'il est impossible, dans le contexte institutionnel actuel, de réduire l'impact de la corruption à une seule formation politique, à quelques personnalités et aux années Lula-Dilma.



Les grands groupes économiques brésiliens ciblés par les juges en raison de leurs liens avec les dirigeants du pays ont été déstabilisés. Odebrecht qui, hier, dominait le marché sud-américain des travaux publics, peine à faire face aux sanctions financières.

Manifestement, le cadre de la vie politique est porteur d'une corruption structurelle. Les enquêtes en cours, les articles publiés par certains journalistes, en particulier ceux de la BBC, ont révélé des pratiques délictueuses remontant aux premières années de la démocratisation⁽⁹⁾. En ce sens, la corruption au Brésil peut être qualifiée de « systémique »⁽¹⁰⁾. Seule une réforme politique et électorale permettrait de couper le cordon ombilical reliant la corruption au monde politique. Mais le système électoral brésilien fragmente la représentation. Aucun chef d'Etat depuis 1988 n'a pu s'appuyer sur une majorité stable et cohérente. Or quantités de nominations à des postes de responsabilité nécessitent un accord entre Parlement et Président. Le pays, pour reprendre l'expression utilisée au Brésil, est en « *barganha* » (marchandage) permanent⁽¹¹⁾. Le député fédéral de Sao Paulo, avait, en 1996, résumé cette culture du donnant-donnant : « *On donne ce que l'on reçoit.* » Ce que les universitaires ont défini par le « *présidentialisme de coalition* »⁽¹²⁾ : « *Les caractéristiques singulières du système proportionnel brésilien garantissent*

que pratiquement tous les intérêts, préférences et opinions trouvent une voie de représentation parlementaire. [...] Ce qui a pour conséquence l'absence de mécanisme interparlementaire de consensus autre que celui de fabriquer des coalitions. »⁽¹³⁾ Soit la porte ouverte à toutes sortes de comportements délictueux. Michael Reid a dressé un tableau sans fard des prédatons politiques couvertes par une tradition « *enracinée* » d'impunité parlementaire⁽¹⁴⁾. Pour fabriquer une majorité, « *un des principaux instruments dont dispose le gouvernement fédéral est la distribution des postes de responsabilité [...] aux personnes signalées par les alliés* »⁽¹⁵⁾. La réforme du système politique est donc, avant toute action judiciaire qui devrait être exceptionnelle, le préalable des préalables. Les parlementaires, principaux bénéficiaires de ce mode de fonctionnement, se sont opposés jusqu'ici avec succès à toute réforme en profondeur. La voie référendaire par pétition populaire reste ouverte. Mais elle suppose un nombre de signataires qu'il n'a jamais été possible de réunir. La tentative faite par Dilma Rousseff en 2014 a échoué. Les perspectives de réforme poli-

tique et électorale paraissent lointaines. Députés et sénateurs ont instrumentalisé la Constitution pour destituer Dilma Rousseff, convaincus par une partie du patronat de la nécessité de prendre des mesures libérales et antisociales. Faute de pouvoir faire tomber le gouvernement, le régime étant présidentiel, les élus ont exploité de façon abusive l'article 85 de la loi fondamentale, qui autorise la destitution du chef de l'Etat ayant commis un crime contre la Constitution. Le crime, il faut le redire, était inexistant. Mais il a été validé par le vote des opposants à la Présidente et au PT, minoritaire dans les deux Chambres.

Un pays qui s'enfoncé dans un chaos politique

Plusieurs partis de gauche ont d'ailleurs saisi cette rupture conservatrice comme une aubaine. Les uns considéraient qu'il valait mieux laisser gouverner la droite qu'un PT et un Lula, considérés comme représentant une « fausse » gauche. Les autres, comme le PSB, ou d'anciennes responsables du PT, comme Marta Suplicy et Marina Silva, ont validé la manipulation constitutionnelle, en espérant en tirer un avantage électoral ultérieur. Toutes choses bien éloignées d'une mobilisation citoyenne visant à assainir les mœurs politiques et entrepreneuriales... Le Brésil est aujourd'hui pris au piège d'une machine judiciaire et politique que ses initiateurs peinent de plus en plus à maîtriser. Et un grand nombre de Brésiliens doutent de la portée universelle des opérations judiciaires en cours... Cette dynamique désordonnée sape gravement les fondements d'une économie déjà en crise, ôte toute crédibilité morale et politique au Président intérimaire, à son gouvernement, aux élus, aux partis politiques, et érode profondément les avancées diplomatiques acquises par le Brésil entre 2003 et 2011. ●

(9) Paulo Francis (29 novembre 2014), a ainsi rapporté que les pots de vin versés par Petrobras étaient une pratique courante en 1996.

(10) E. Aragao, *idem*, note 4.

(11) Ou, en termes plus formels, « physiologisme » (« *fisiologismo* », en portugais).

(12) Voir José Alvaro Moises (coord.), « O Congresso e o Presidencialismo de coalizao », Konrad Adenauer Stiftung, Ano XII, 2011-2.

(13) José A. M., *idem*, Edison Nunes, p 46-47.

(14) M. Reid, *idem*, p. 400-402.

(15) Decio Trujillo, « Deputados e Senadores na mira da justiça », Actualidades vestibular-enem, 1^{er} semestre 2016.