

Brésil

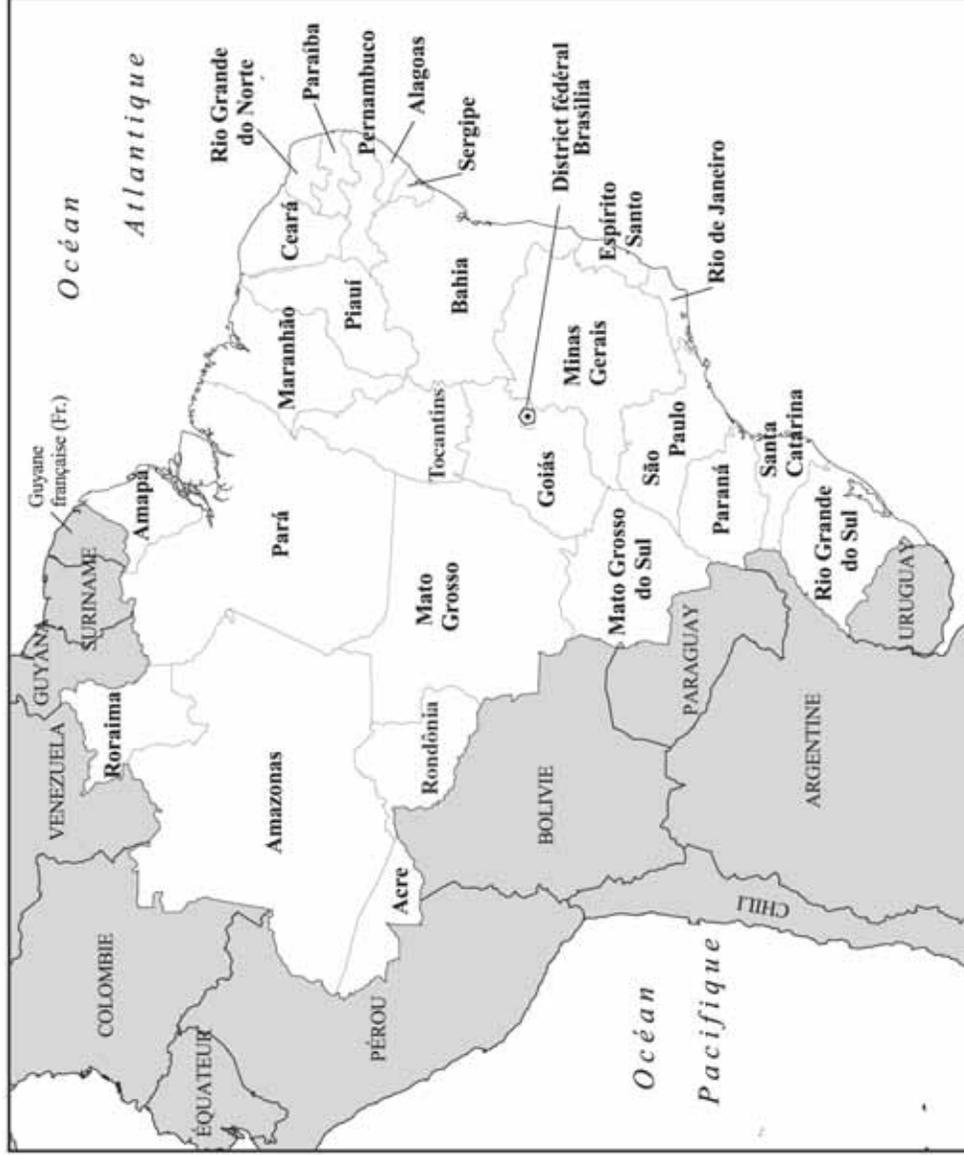
Capitale : Brasília
Population : 178 millions
(est. 2004)

Brasília, la capitale, se trouve dans le district fédéral.

Les frontières et les noms de lieux sont présentés à titre indicatif, et ne font l'objet d'aucune attestation officielle.



Sources : EMBL Lab; CIA World Factbook;
Times Atlas of the World;
Grand Atlas de la France et du Monde



Brésil

(République fédérative du Brésil)

VALERIANO MENDES FERREIRA COSTA

I HISTOIRE ET ÉVOLUTION DU FÉDÉRALISME

La République fédérative du Brésil se trouve au cinquième rang mondial sur le plan de la superficie (plus de 8 500 000 kilomètres carrés). Le Brésil compte plus de 170 millions d'habitants (recensement de 2000) et son produit intérieur brut (PIB) s'établit à environ 490 milliards de dollars américains (2003). Le pays a toujours été secoué par de fortes disparités économiques et sociales. Avant même l'avènement du fédéralisme, son mode de relations intergouvernementales prenait diverses tangentes, passant tour à tour de la centralisation à la décentralisation. La fédération brésilienne comprend trois niveaux de gouvernement, soit l'Union, 26 états et un district fédéral, et plus de 5 500 municipalités.

Même si la découverte officielle du Brésil par Pedro Alvares Cabral remonte à l'année 1500, la signature du traité de Tordesillas (1494) avait déjà permis à l'Espagne et au Portugal de régler légalement les questions de division et de possession des nouvelles terres. Au fur et à mesure que le pays prenait forme, il devenait nécessaire d'adopter un régime administratif intégré. C'est ainsi que la Couronne du Portugal divisa le territoire en 14 fiefs héréditaires (*Capitanias Hereditárias*) qu'elle « céda » aux nobles portugais. Ces derniers, à leur tour, s'engagèrent à défendre et à développer leurs terres. Ce régime est à l'origine de la structure territoriale et politique actuelle du pays.

Les trois premiers siècles de l'occupation européenne ont été marqués par la présence d'une population éparpillée le long des côtes dans des établissements fortifiés et, parfois, par des expéditions militaires et commerciales appelées *bandeiras*, qui, tout au long du XVII^e siècle, ont permis d'étendre les possessions portugaises. Le traité de Madrid (1777) a fixé les frontières du pays, mis à part quelques conflits mineurs liés à la délimitation des terres et qu'on a réussi à régler au moment de l'indépendance.

De la proclamation de l'indépendance en 1822 jusqu'à la fin du XIX^e siècle, le Brésil a adopté un régime monarchique (sous l'égide de deux descendants du monarque portugais destitué). Il s'agissait du seul régime politique capable de sauvegarder les deux éléments du régime colonial essentiels au maintien de l'aristocratie dominante – l'esclavage et une administration politique unitaire. Même si cette période était marquée par la décentralisation politique et administrative, elle permettait également de consolider le pouvoir des élites régionales, dont la réussite économique ne se traduisait pas par une participation politique accrue.

Immédiatement après le coup d'État militaire mettant fin au régime monarchique, en 1889, l'alliance républicaine adopta un régime fédéral et transforma les provinces de l'empire en états. Le régime parlementaire fut remplacé par un régime présidentiel. On établit un Congrès bicaméral, constitué de la Chambre des députés (*Câmara dos Deputados*) et du Sénat, ainsi qu'une Cour suprême entièrement indépendante. Le régime fédéral institué par la Constitution de 1891 accorda une grande autonomie politique aux élites des états déjà fort puissantes sur le plan économique.

Cela dit, c'est l'avènement du président Campos Sales (1898–1902) qui a vraiment permis de consolider la fédération. Qualifiée de « politique du gouverneur » (*Política dos Governadores*), cette version oligarchique brésilienne du fédéralisme constituait, dans les faits, un pacte entre les élites des états et le président de la République. En vertu de ce pacte, les membres du Congrès national s'engageaient à approuver tous les projets présidentiels dans la mesure où le gouvernement de l'Union n'intervenait pas dans les affaires internes des états. Au fur et à mesure de son évolution, ce pacte a engendré un étrange système de partis qui ne permettait qu'un seul parti politique par état (tous des « partis républicains »). Un tel régime reposait sur une fraude électorale systématique.

Les élections présidentielles contestées de 1929 ont engendré la révolution de 1930. Les révolutionnaires ont établi un gouvernement provisoire (1930–1937) qui a vite cherché à bloquer l'autonomie des

états en imposant la présence des *interventores*, des gestionnaires politiques nommés par Getúlio Vargas, un candidat présidentiel défait et chef du mouvement. En novembre 1937, un autre coup d'État militaire dirigé par Vargas eut pour effet de concentrer le pouvoir politique entre les mains du président. L'avènement de ce régime dictatorial, l'*Estado Novo*, entraîna l'abolition officielle de l'autonomie des états.

Le renversement de l'*Estado Novo* par les militaires, en 1945, a remis un place un régime fédéral associé, pour la première fois dans l'histoire de la République, à un système de partis nationaux concurrents. Au cours de cette période, les postes de gouverneurs des états en sont venus à constituer des atouts politiques fort disputés en raison de leur importance au niveau des élections présidentielles. Cette étrange dynamique fédérative a assuré la réussite du coup militaire de 1964. Les débats enflammés entre les gouverneurs des plus importants états (São Paulo, Minas Gerais, Guanabara et Rio Grande do Sul) lors des élections présidentielles de 1965 ont grandement miné l'autorité du président João Goulart.

Le régime militaire de 1964 se distinguait des autres en ce qu'il conservait plusieurs clauses constitutionnelles portant sur la représentation, y compris les dispositions fédérales et l'élection ordinaire des gouverneurs (au suffrage indirect par l'entremise des assemblées des états). À l'échelle nationale, les présidents militaires devaient respecter des mandats précis et n'avaient pas le droit de se faire réélire. Même si les forces armées avaient une grande influence sur le choix du président, leur choix devait être officiellement ratifié par un collège électoral composé des membres du Congrès national et des représentants des assemblées des états.

En 1982 se tenaient les premières élections, au suffrage direct, des gouvernements des états depuis 1965, ainsi que les premières élections au Congrès sous l'égide d'un régime multipartite. L'élection des gouverneurs des états avant l'élection populaire du président allait influencer le mode de re-démocratisation du pays. En 1985, la mort tragique de Tancredo Neves, président élu au suffrage indirect, allait contribuer à aggraver la situation pour diverses raisons. D'une part, en 1982, les gouverneurs étaient élus de façon indirecte, en même temps que les députés et sénateurs, et ils avaient de plus en plus d'influence sur les décisions du Congrès national. D'autre part, l'autorité présidentielle déclinait rapidement au fur et à mesure que son mandat arrivait à échéance. Quand Tancredo Neves, le populaire gouverneur de Minas Gerais, a été choisi comme nouveau président après d'âpres négociations entre les forces de l'opposition et le pouvoir militaire, il est devenu un symbole de l'évolution vers la démocratie. À son décès,

le vice-président José Sarney, ancien chef du parti du gouvernement (ARENA, plus tard le PDS), accédait à la présidence. Entre 1982 et 1994, les gouverneurs des états se sont avérés les plus puissants élus à occuper des postes de haute direction. À compter de 1990, lorsque Fernando Collor est devenu le premier président de la République élu au suffrage direct en 30 ans, jusqu'à l'élection de Fernando Henrique Cardoso en 1994, les gouverneurs ont joué un rôle majeur au niveau de la politique nationale. Ils ont bloqué, par exemple, des réaménagements fiscaux comme la réforme des systèmes de taxation et de sécurité sociale, ou encore ils ont influencé le comportement des députés fédéraux, par le biais du favoritisme ou la manipulation de leurs chances de réélection.

La nouvelle prépondérance des intérêts des états au niveau fédéral a atteint son point culminant lors de la création de l'assemblée constitutionnelle (1987-1988) qui a permis aux gouvernements des états et des municipalités de consolider le processus de décentralisation fiscale engagé vers la fin des années 70. Ce processus de décentralisation politique et fiscale coïncida toutefois avec une crise de l'« État en développement » engendrée par la substitution des importations et par le protectionnisme industriel. Les années 80 et la première moitié des années 90 ont été largement marquées par des soubresauts inflationnistes, par l'endettement et par la stagnation économique. La crise économique affectait plus directement le gouvernement national que celui des états et, ajoutée à la décentralisation des recettes, réduisait fortement l'aptitude de l'Union à coordonner les relations intergouvernementales au Brésil.

Depuis la deuxième moitié des années 90, l'événement politique qui a le plus marqué le visage du fédéralisme brésilien est l'élection (ainsi que la réélection) de Fernando Henrique Cardoso. À la tête d'une coalition hétérogène de forces de centre-droite, le président a remporté les élections présidentielles de 1994 contre Luis Inacio Lula da Silva, un dirigeant populaire gauchiste.

Le mandat politique du nouveau président était intimement lié au rajustement de l'état lamentable de l'économie nationale, en particulier le manque d'équilibre fiscal dans le secteur public. De plus, en tant que candidat, son plus grand atout politique tenait à l'instauration efficace d'un programme de stabilisation monétaire, le *Plano Real*, lors de son séjour à la barre du ministère des Finances dans les derniers mois de l'administration du président Itamar Franco (1992-1994).

Dans le cadre de sa première administration (1995-1998), le président Cardoso a présenté au Congrès national une longue série de mesures législatives comme la déréglementation économique, la privatisation, la réduction de la fonction publique et la réforme du régime

d'aide sociale. Adoptées par le Congrès, ces mesures ont servi, entre autres, à stabiliser la monnaie et à réduire l'inflation. Contrairement à la crise économique du début des années 90 qui avait eu des incidences néfastes sur le gouvernement fédéral, les réformes du président Cardoso ont eu des effets dévastateurs sur les finances des gouvernements infranationaux très endettés. Le gouvernement fédéral en a profité pour renverser l'équilibre négatif au niveau des relations intergouvernementales. Ceci a mis fin au processus de décentralisation du Brésil antérieur qui transformait les états et les municipalités en « prédateurs » d'un gouvernement fédéral politiquement et financièrement affaibli.

En dépit des attentes face à son second mandat (1999–2002), Fernando Henrique Cardoso ne réalisait pas les deux plus grands objectifs de son gouvernement, soit le lancement durable de l'économie brésilienne et la réduction connexe du taux de chômage. De fait, la crise financière internationale de 1998 allait ébranler les fragiles assises des réformes budgétaires brésiliennes engagées trois années plus tôt. À compter de 1998, Cardoso était forcé d'orienter ses efforts vers des mesures défensives conçues pour prévenir une reprise de l'inflation et l'intensification du déficit.

Il était à prévoir que la plus grande réalisation politique du second mandat serait l'adoption d'une loi sur la responsabilité financière (2000) limitant la dette et les dépenses du gouvernement fédéral, des états et des municipalités. Même si cette loi et l'adoption d'autres mesures législatives ont eu des répercussions considérables sur les relations intergouvernementales, entre autres en améliorant les efforts de coordination du gouvernement fédéral sans recours à des pratiques autoritaires centralisatrices, la fédération brésilienne avait toujours à relever plusieurs défis.

Deux grands obstacles à la croissance économique avaient trait au régime fiscal, qui était à la source de distorsions comme les charges cumulatives et les querelles fiscales entre les gouvernements infranationaux, ainsi qu'au système public de sécurité sociale, qui était responsable, en grande partie, du déficit fédéral. En plus d'entraîner la fragmentation politique de la coalition de Cardoso lors de la campagne électorale de 2002, le report des réformes dans ces deux secteurs fondamentaux allait causer d'énormes problèmes au nouveau gouvernement.

2 DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES AU FÉDÉRALISME

Mises à part les époques d'autoritarisme, le régime républicain brésilien s'est toujours distingué par deux grandes caractéristiques :

- 1 un régime présidentiel au sein duquel un président fort est soutenu par un pouvoir législatif symétrique, régionaliste, multipartite à deux chambres, et par un corps judiciaire indépendant;
- 2 un régime fédérateur qui applique le mode de répartition des pouvoirs présidentiels aux états (sauf qu'il n'existe pas de sénat au niveau des états) et qui leur accorde, ainsi qu'aux municipalités, une grande autonomie constitutionnelle.

Le fédéralisme brésilien se veut un amalgame complexe de ces arrangements institutionnels majoritaires et coassociés. Les ententes de coassociation indiquent que la répartition des pouvoirs à l'intérieur du régime politique facilitent l'intégration de presque toutes les forces politiques et de tous les intérêts socio-économiques de la société brésilienne. La faiblesse du parti et la facilité de participation, conjuguées à la représentation proportionnelle à tous les niveaux (fédéral, états et municipalités), font contrepoids, en quelque sorte, à la force électorale des présidents, des gouverneurs et des maires élus au suffrage direct.

La Constitution de 1988 renferme des dispositions détaillées sur l'organisation politique, administrative et financière de la fédération. Selon l'article 18, la République fédérative du Brésil se compose d'une Union, d'états (26), d'un district fédéral (Brasilia) et de municipalités (5 500 environ). Toutes ces entités sont autonomes dans leurs champs de compétences propres. La Constitution permet aussi de fonder des états et des municipalités (paragraphes 3 et 4). Il faut toutefois que la mesure soit approuvée par la population concernée (au moyen d'un plébiscite) et par le Congrès national ou les assemblées des états, dans le cas des municipalités (au moyen de lois précises). Malgré ces contraintes légales, plus de 1 300 nouvelles municipalités ont vu le jour entre 1988 et 1997.

Les articles 20 à 25 de la Constitution déterminent le partage des compétences entre les membres de la fédération. Le premier paragraphe de l'article 25 accorde aux états des compétences résiduelles, c'est-à-dire toutes les compétences qui ne sont pas précisément destinées au gouvernement fédéral ou accordées aux municipalités. La définition détaillée et exhaustive des pouvoirs constitutionnels de l'Union (articles 20 à 22) limite toutefois le recours des états à de tels pouvoirs.

L'article 23 fait état des dispositions constitutionnelles qui pourraient s'avérer cruciales pour configurer un modèle coopératif applicable aux relations intergouvernementales, puisqu'il énumère tous les pouvoirs que l'Union, les états et les municipalités devraient exercer *en commun*. Mais la loi supplémentaire qu'il faudrait adopter pour définir les règles de cette coopération intergouvernementale n'a pas encore été approuvée par le Congrès.

L'article 24 définit les compétences sur lesquelles l'Union, les états et le district fédéral légifèrent concurremment. Ces compétences incluent l'éducation, la santé publique, l'aide sociale et la protection de l'environnement. Mais puisque les lois de l'Union l'emportent sur les pouvoirs législatifs des états et des municipalités, les gouvernements infranationaux ont rarement la possibilité d'adopter des lois concurrentes sans le consentement du gouvernement fédéral.

Contrairement à la plupart des constitutions des fédérations, celle du Brésil comprend des règlements détaillés sur la gestion de plus de 5 500 municipalités dont l'autonomie se limite aux dossiers strictement locaux. Le fonctionnement de chaque municipalité s'appuie sur des dispositions constitutionnelles particulières, qu'on appelle lois organiques (de base), et qui doivent être approuvées par une majorité qualifiée du conseil municipal (article 29).

Les pouvoirs exécutifs fédéraux relèvent du président de la République. Grâce à une modification constitutionnelle (1997), le président et le vice-président peuvent maintenant solliciter un second mandat, mais ils n'ont pas le droit de rester au pouvoir pendant plus de deux mandats consécutifs. C'est le président qui nomme les ministres des états. Ces derniers se rapportent directement au président et celui-ci a l'autorité voulue pour les relever de leurs fonctions en tout temps. Contrairement aux autres régimes présidentiels, celui du Brésil permet au président de nommer les membres du Congrès national à des postes de ministres (ou à tout autre poste politique au sein de l'administration fédérale).

Le processus législatif accorde au président de la République d'importants pouvoirs. L'article 61 (1), par exemple, précise les circonstances où le président a le droit exclusif d'introduire de nouvelles lois financières ou budgétaires. Se fondant sur l'article 64 (1), le président peut exiger que les projets de loi qu'il met lui-même sur la table aient priorité sur les autres. L'article 66 (1) autorise le président à rejeter un projet de loi qui a déjà été approuvé par le Congrès, et l'article 66 (4) affirme qu'un veto présidentiel ne peut être rejeté que par la majorité absolue des députés et des sénateurs au moyen d'un vote secret.

La population d'un état est représentée au sein de l'Union par les membres de la Chambre des députés qui sont élus au scrutin proportionnel pour un mandat de quatre ans. Les unités constituantes sont représentées au sein du gouvernement central par trois sénateurs élus au suffrage direct et provenant de chaque état et du district fédéral; ils sont élus pour un mandat de huit ans. Les députés et les sénateurs ont le droit d'être réélus sans aucune restriction. On compte actuellement 513 membres à la Chambre des députés, et 81 sénateurs.

Il importe de souligner un aspect particulier du régime politique qui affecte la configuration actuelle du fédéralisme brésilien, soit la surreprésentation des régions moins peuplées (et moins développées) à la Chambre des députés. Cette répartition inégale des sièges parlementaires résulte d'une disposition constitutionnelle (article 44) précisant que les états doivent élire un minimum de huit et un maximum de 70 députés. Une telle disposition favorise particulièrement le Nord, soit la région la moins peuplée, au détriment du Sud-Est, la région la plus peuplée. Le cas le plus extrême est celui de São Paulo, l'état le plus riche (35 pour cent du PIB) et le plus peuplé (21 pour cent de la population) qui devrait élire 111 députés plutôt que les 70 députés actuels.

Une autre caractéristique politique importante touche la configuration du Sénat fédéral. C'est ainsi que les états du Nord, du Nord-Est et du Centre-Ouest, qui représentent 43 pour cent de la population, occupent 74 pour cent des sièges du Sénat. Ce facteur revêt une grande importance lorsqu'on considère que le Sénat jouit de pouvoirs législatifs symétriques à ceux de la Chambre et, plus encore, qu'il a le pouvoir exclusif d'approuver les nominations présidentielles et d'autoriser la marge d'endettement des états et des municipalités.

La Cour suprême fédérale se trouve au sommet du système judiciaire brésilien (articles 101 à 103). Elle regroupe 11 juges nommés par le président et approuvés par le Sénat. La Cour suprême a le pouvoir de rendre des décisions en cas de différends constitutionnels entre les membres de la fédération. Le corps judiciaire des états suit le modèle fédéral et son champ de compétences est clairement délimité pour ne pas empiéter sur les tribunaux fédéraux.

Seules les entités suivantes peuvent proposer des modifications constitutionnelles (article 60) : (1) un tiers au moins des membres de la Chambre des députés ou du Sénat fédéral; (2) le président de la République; ou (3) plus de la moitié des membres des assemblées législatives des unités constituantes de la fédération, par une majorité suffisante de ses membres. Les modifications constitutionnelles (article 60, paragraphe 2) doivent faire l'objet d'un débat et d'un vote au sein de chaque chambre du Congrès national pendant les deux lectures, et elles ne sont approuvées que si elles obtiennent les trois cinquièmes des voix des membres respectifs au cours de chacune de ces deux lectures. On note quatre domaines constitutionnels impossibles à modifier : la nature fédérale de l'État; le suffrage direct, secret, universel et périodique; le partage des compétences gouvernementales; et les droits et garanties de la personne.

La Constitution définit en termes clairs et précis le régime fiscal national, contrairement à sa définition des responsabilités relatives aux

dépenses. En fait, les dispositions financières constitutionnelles ont entraîné un transfert des recettes du gouvernement fédéral aux états et aux municipalités sans précédent dans l'histoire du pays. En outre, la Constitution de 1988 a consolidé l'assiette fiscale des gouvernements des états et des municipalités qui était déjà imposante.

Les dispositions sur le fédéralisme fiscal sont énoncées au titre VI (fiscalité et budget). Les articles 153 à 159 précisent les taxes qui s'apparentent exclusivement à chaque membre de la fédération et les procédures à suivre pour effectuer le partage des recettes fiscales entre l'Union, les états et les municipalités. Dans le cas des états, les plus importantes taxes sont les ICMS, une sorte de taxe sur la valeur ajoutée qui représente un quart de toutes les taxes perçues au Brésil, et l'IPVA, une taxe sur les voitures immatriculées dans chaque juridiction. Les municipalités peuvent récolter deux taxes, ce qui a une influence considérable dans le cas des plus importantes municipalités (article 156). Ces dernières peuvent percevoir l'IPTU sur les édifices et les terrains urbains, ainsi que l'ISS sur divers services non couverts par l'article 155. En fait, le niveau d'autonomie fiscale de chaque gouvernement infranational varie grandement selon le développement économique, les régions du sud-est et du sud du pays affichant un taux de développement nettement plus élevé que les autres.

On procède au partage des recettes entre l'Union et les états en puisant à deux fonds regroupant la moitié des revenus nets des trois grandes taxes fédérales : l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt des sociétés et la taxe sélective sur la valeur ajoutée. Environ 21,5 pour cent de ces revenus nets sont versés au Fonds de partage des revenus des états et 22,5 pour cent alimentent le Fonds de partage des revenus des municipalités. On se fonde surtout sur des critères de redistribution pour répartir ces fonds entre les états et les municipalités.

À la fin de 2003, le Congrès approuvait une modification constitutionnelle, ce qui engendrait deux nouvelles sources de recettes au service des états et des municipalités. La première résulte du transfert aux gouvernements infranationaux de 25 pour cent de la taxe sur la consommation d'essence qui ira à l'entretien des autoroutes fédérales et des états. L'autre source vient du renforcement du fonds fédéral (FCEX) et permettra le transfert annuel de plus de 2 milliards de dollars américains aux états pour compenser l'exemption de la taxe sur la valeur ajoutée de l'état applicable aux biens exportés.

La répartition des dépenses par niveau de gouvernement illustre bien la tendance en faveur de la décentralisation fiscale, surtout en ce qui touche la répartition des dépenses selon l'ordre de gouvernement. Les gouvernements infranationaux sont responsables de plus de 60 pour cent des salaires des fonctionnaires actifs, de 70 pour cent environ des

autres dépenses actuelles et de près de 80 pour cent de l'investissement en capital fixe. D'autre part, le gouvernement central dépense surtout au niveau des transferts aux personnes (surtout les prestations d'aide sociale) et de l'intérêt de la dette publique (80 pour cent et 90 pour cent du total, respectivement).

3 DYNAMIQUE POLITIQUE RÉCENTE

L'écrasante victoire du chef de longue date du Parti des travailleurs (*Partido dos Trabalhadores*, PT), Luis Inacio Lula da Silva, aux élections présidentielles d'octobre 2002 est perçue comme le plus important événement politique du Brésil depuis le rétablissement du régime démocratique en 1985. Après trois décennies d'un difficile apprentissage politique marqué par la fondation d'un parti national et trois tentatives manquées d'accéder à la présidence, il remportait la victoire avec plus de 53 millions de voix (63 pour cent du nombre total de voix valides). De fait, il pourrait bien devenir le plus grand dirigeant politique du Brésil depuis Getúlio Vargas. Le nouveau président possède les mêmes qualités politiques que la plupart des grands chefs nationaux (Getúlio Vargas, Juscelino Kubitschek et Fernando Henrique Cardoso), c'est-à-dire qu'il jouit d'une grande popularité et d'un instinct politique inné lui permettant de séduire et de manipuler à la fois amis et ennemis. Mais contrairement aux autres dirigeants, ce n'est pas un président populiste mais le fondateur et chef du Parti des travailleurs, le plus professionnel et le mieux organisé de tous les partis nationaux. Finalement, même si le président a su s'entourer d'un personnel politique et technique aussi compétent que celui de Cardoso, il semble prêt à bâtir une coalition plus solide et durable, ce qui pourrait bien lui permettre de rester à la tête du pays pendant de nombreuses années.

L'optimisme du public tout au long de la campagne électorale (et depuis les élections) n'a pas affecté les acteurs économiques qui craignaient la victoire d'un supposé gauchiste radical. Lorsqu'il est devenu clair que Lula – comme on appelle communément le nouveau président – pourrait bien l'emporter, les indicateurs de solvabilité déjà fragiles ont empiré, ce qui a donné lieu à un contexte économique difficile en début de mandat.

En outre, la popularité de Lula ne se traduisait pas par une présence politique équivalente au Congrès. Même si son parti avait presque doublé le nombre de représentants élus au Congrès, ce nombre représentait moins de 20 pour cent du total des sièges à la Chambre basse et seulement 14 des 81 sièges au Sénat. Le rendement du Parti des travailleurs était encore plus pitoyable dans les états puisqu'il ne dirigeait que trois gouvernements faibles au niveau des états.

Cela dit, l'acuité politique de l'ancien dirigeant syndical a surpris un grand éventail d'intervenants politiques du pays, de l'aile gauche de son propre parti jusqu'aux forces politiques conservatrices. Fort d'une solide maîtrise des politiques macroéconomiques et d'une stratégie politique pragmatique, le nouveau gouvernement a complètement déjoué les attentes initiales.

Même s'il est encore tôt pour analyser les répercussions du nouveau gouvernement sur les relations intergouvernementales, il semblerait que certaines initiatives de nature économique et politique aient déjà contribué à neutraliser les tendances décentralisatrices inhérentes au fédéralisme brésilien.

Dans un premier temps, grâce à la nomination de Henrique Meirelles, un ancien directeur de la Banque de Boston récemment élu représentant du PSDB (le parti de l'ancien président Cardoso) à la tête de la Banque centrale, ainsi qu'à l'autorisation donnée au ministre des Finances d'accroître considérablement le surplus budgétaire destiné à payer la dette étrangère, le nouveau gouvernement a resserré davantage les rigoureuses politiques monétaires et fiscales de l'ère Cardoso et gardé sous contrôle l'inflation et la dette publique. La gestion efficace des facteurs macroéconomiques a éliminé, en définitive, les grands arguments politiques des partis d'opposition.

Dans un deuxième temps, exploitant habilement les ressources politiques du président, le pouvoir exécutif fédéral a formé une grande coalition parlementaire hétérogène en attirant un certain nombre de députés et de sénateurs qui ont délaissé leurs partis d'opposition pour se joindre à la coalition. Pour être efficace, le gouvernement fédéral doit nécessairement contrôler une solide majorité au Congrès puisqu'une forte partie du programme des réformes législatives suppose l'adoption de modifications constitutionnelles exigeant des majorités qualifiées (les trois cinquièmes des voix) au niveau des deux chambres.

Dans un troisième temps, le gouvernement a mobilisé de grands segments de la société civile en mettant sur pied un conseil de développement économique et social ayant pour mandat de négocier et de proposer une série de modifications constitutionnelles au Congrès sur le plan des réformes tant attendues du régime des pensions de la fonction publique et du régime fiscal. Le fait que ces lois aient été adoptées en moins d'un an, un exploit que Cardoso n'avait pu réaliser en huit ans de présidence, constitue la plus importante réalisation politique du gouvernement à ce jour.

Ces victoires législatives auraient été bien plus dures à remporter sans l'appui des gouverneurs des états. Même si ce genre de coopération n'est pas rare au niveau des fédérations parlementaires, c'était la première fois dans l'histoire contemporaine des relations

intergouvernementales brésiliennes que les chefs du gouvernement fédéral et des gouvernements des états participaient à une réunion officielle menant à une entente politique pour orienter le processus législatif. Suivant une réunion de deux jours, le président et les gouverneurs publiaient un document public à l'appui des réformes du régime des pensions et du régime fiscal.

De fait, le solide engagement des gouverneurs à réduire le lourd fardeau budgétaire du régime des pensions de la fonction publique s'est avéré crucial en vue de faire approuver cette réforme controversée. Cette dernière visait à assurer une correspondance plus juste entre les pensions versées aux fonctionnaires (au niveau fédéral et à celui des états) et les pensions accordées aux employés du secteur privé, de manière à réduire graduellement le déficit du système qui, en 2002, atteignait 4,3 pour cent du produit intérieur brut (PIB), ou 56 milliards de reals (19 milliards de dollars américains).

Malgré une entente formelle sur les principes de la réforme fiscale, les négociations entre le gouvernement fédéral et les gouverneurs des états ont été nettement plus compliquées. Contrairement à la réforme du régime de pensions des fonctionnaires que la plupart des gouverneurs pouvaient appuyer, la réforme fiscale a divisé les gouverneurs. Certains contestaient des réformes comme celle de la taxe sur la valeur ajoutée (ICMS); d'autres rejetaient l'exemption fiscale sur les biens exportés affectant surtout les états exportateurs qui s'étaient également engagés à consolider les fonds fédéraux pour dédommager les états de leurs pertes (FCEX). Alors que les états anticipaient de nouvelles recettes liées aux transferts, le gouvernement fédéral s'était fortement engagé à rationaliser l'ensemble du système et à assurer la neutralité fiscale de la réforme.

Dans une certaine mesure, l'entente finale convenue entre le gouvernement fédéral, les gouverneurs et les sénateurs s'avérait favorable aux états. Le Sénat a approuvé certains éléments clés du plan sur la hausse des recettes, ce qui s'avérait crucial à la solvabilité budgétaire du gouvernement fédéral, et la Chambre basse n'aura pas à voter une autre fois sur ces aspects de la réforme¹. Par contre, puisque les sénateurs ont

1 La Constitution stipule que toutes les modifications constitutionnelles doivent être approuvées par la Chambre des députés et par le Sénat. Mais si la proposition législative a été examinée et approuvée au départ par la Chambre basse et modifiée par la suite par le Sénat, elle doit être à nouveau soumise à la Chambre des députés pour examen et approbation finale. La même règle s'applique lorsque le Sénat engage le processus législatif et que la Chambre des députés modifie la loi approuvée par la Chambre haute.

modifié les points importants de la réforme fiscale, les membres de la Chambre basse devront les approuver. Deux scrutins sont prévus, le premier en 2004 et l'autre en 2005. Des mesures comme la rationalisation de la taxe sur la valeur ajoutée (ICMS) des états, qui pourrait mettre fin à la « guerre fiscale » entre les états, ne seront soumises au vote de la Chambre basse qu'en 2005. En outre, les états moins développés obtiendront un autre financement fédéral à l'appui du développement régional pour compenser leurs pertes éventuelles.

Le bilan final de la première année au pouvoir de l'administration Lula s'avère positif pour le gouvernement fédéral. Diverses concessions accordées aux états et aux municipalités quant aux réformes fiscales pourraient même s'avérer avantageuses au plan politique, compte tenu du fait que plus de 5 500 municipalités éliront de nouveaux maires et conseillers en 2004.

4 SOURCES DE RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

Costa, Valeriano Mendes Ferreira, en collaboration avec Fernando Abrucio et Konrad Adenauer, *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*, Sao Paulo, Stiftung, 1998.

Montero, Alfred, « Competitive Federalism and Distributive Conflict in Democratic Brazil », in Mauricio Font et Anthony Spanakos (dir.), *Reforming Brazil*, New York, Lexington Books, 2004.

Samuels, David et Fernando Abrucio, « Federalism and Democratic Transitions: The "New" Politics of the Governors in Brazil », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 30, n° 2, (2000), p. 44-61.

Souza, Celina, « Brazil: The Prospects of a Center-Constraining Federation in a Fragmented Polity », *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 32, n° 2, (2002), p. 23-48.

<http://www.brazil.gov.br>, gouvernement fédéral

<http://www.mre.gov.br/cdbrasil/itamaraty/web/ingles/index.htm>, renseignements généraux

<http://www.bndes.gov.br/english/>, Banque de développement (BNDES)

<http://www.federativo.bndes.gov.br>, Banque fédérative

<http://www.senado.gov.br>, Sénat fédéral

<http://www.camara.gov.br>, Chambre des députés

<http://www.fazenda.gov.br>, ministère des Finances

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/constudies.html>, base de données sur les constitutions des pays de l'Amérique latine.

<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td.html>, série de rapports de recherche économique

<http://www.ibge.gov.br>, Bureau de statistiques

<http://www.latin-focus.com/latinfocus/countries/brazil/brazil.htm>,
situation financière et économique

http://www.politiquessociales.net/pays/bresil/pol_int.html, renseignements dans le cadre de la mondialisation et des réformes internationales

<http://www.ceri-sciences-po.org/publica/critique/article/ci11p131-144.pdf>, article sur la stabilisation monétaire et la démocratisation

Tableau I
Indicateurs politiques et géographiques

Capitale	Brasilia
Nombre et type d'unités constituantes	<p>26 états: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins</p> <p>1 district fédéral: Brasilia</p> <p>N.B. Les 5 561 municipalités sont officiellement considérées comme des unités constituantes depuis la réforme constitutionnelle de 1988, mais en pratique, ce sont les 26 états et le district fédéral qui constituent les unités constituantes.</p>
Langue(s) officielle(s)	Portugais
Superficie	8 514 215 km ²
Superficie – plus grande unité constituante	Amazonas – 1 577 820 km ²
Superficie – plus petite unité constituante	Sergipe – 22 050 km ² Brasilia (district fédéral) – 5 822 km ²
Population totale	178 256 172 (est. février 2004)
Population de chaque unité constituante (% de la population totale)	São Paulo 21,8 %, Minas Gerais 10,5 %, Rio de Janeiro 8,5 %, Bahia 7,7 %, Rio Grande do Sul 6 %, Paraná 5,6 %, Pernambuco 4,7 %, Ceará 4,4 %, Pará 3,6 %, Maranhão 3,3 %, Santa Catarina 3,1 %, Goiás 3 %, Paraíba 2 %, Espírito Santo 1,8 %, Alagoas 1,7 %, Amazonas 1,7 %, Piauí 1,7 %, Rio Grande do Norte 1,6 %, Mato Grosso 1,5 %, Brasilia (district fédéral) 1,2 %, Mato Grosso do Sul 1,2 %, Sergipe 1 %, Rondônia 0,8 %, Tocantins 0,7 %, Acre 0,3 %, Amapá 0,3 % et Roraima 0,2 %
Régime politique – fédéral	République fédérale
Chef d'État – fédéral	Président: Luis Inacio Lula da Silva (2002–2006), Parti des travailleurs (<i>Partido dos Trabalhadores</i> , PT). Élu au suffrage populaire pour un mandat d'une durée de 4 ans.
Chef de gouvernement – fédéral	Président: Luis Inacio Lula da Silva. Le président nomme les membres du Cabinet.
Structure de gouvernement – fédéral	Bicaméral – Congrès national (<i>Congreso Nacional</i>): <i>Chambre haute</i> – Sénat fédéral (<i>Senado Federal</i>), 81 sièges. Les sénateurs exercent un mandat d'une durée de 8 ans.

Tableau I (suite)

	<i>Chambre basse</i> – Chambre des députés (<i>Câmara dos Deputados</i>), 513 sièges. Les députés sont élus au scrutin proportionnel pour un mandat d'une durée de 3 ans. Chaque unité constituante a droit à un nombre maximum déterminé de représentants, qui varie de 8 à 70 selon les états.
Nombre de représentants à la Chambre basse du gouvernement fédéral pour l'unité constituante la plus peuplée	São Paulo – 70
Nombre de représentants à la Chambre basse du gouvernement fédéral pour l'unité constituante la moins peuplée	Roraima – 9
Répartition des représentants à la Chambre haute du gouvernement fédéral	Les états et le district fédéral disposent chacun de 3 sièges au Sénat. Les membres sont élus au scrutin majoritaire au sein des 27 unités constituantes (26 états, 1 district fédéral).
Partage des compétences	La Constitution fait état des 54 compétences exclusives confiées au gouvernement fédéral, y compris les affaires étrangères, la défense, la citoyenneté, le commerce, les douanes, les finances, les activités bancaires, les devises, la frappe de la monnaie et les services publics d'envergure nationale. Le gouvernement fédéral est également responsable de l'élaboration et de l'application de programmes pour le développement économique et social, ainsi que de la législation en matière de droit criminel, civil, commercial, agraire, du travail et procédural. Le gouvernement fédéral précise les lignes directrices régissant l'éducation nationale, et peut gérer, directement ou par délégation, les licences de radio et de télévision, ainsi que l'alimentation en électricité et l'énergie nucléaire. Les compétences concurrentes (16) comprennent la santé publique et l'aide sociale, le logement, l'environnement, l'exploitation de l'eau et des ressources minérales, l'éducation, la culture et l'imposition. En cas de conflit, la loi fédérale prévaut.
Compétences résiduelles	Les compétences résiduelles relèvent des états.
Tribunal constitutionnel (tribunal de dernière instance en matière constitutionnelle)	Cour suprême fédérale, composée de 11 juges. Les juges sont nommés par le président, et leur nomination est approuvée par le Sénat.

Tableau I (suite)

Régime politique – unités constituantes	Monocaméral – Assemblée législative. Les membres sont élus au suffrage populaire pour un mandat d'une durée de 4 ans. Chaque état possède sa propre constitution.
Chef de gouvernement – unités constituantes	Gouverneur. Élu au suffrage direct pour un mandat d'une durée de 4 ans.

Tableau II
Indicateurs économiques et sociaux

PIB	492,3 milliards de \$ US à PPA (2003)
PIB par habitant	7 516,4 \$ US à PPA (2002)
Dettes nationale extérieure	233,9 milliards de \$ US (est. 2004)
Dettes infranationale	11,6 milliards \$ US (est. octobre 2003)
Taux de chômage national	12,9 % (octobre 2003)
Unité constituante ayant le taux de chômage le plus élevé	Salvador – 15,7 % (décembre 2003)
Unité constituante ayant le taux de chômage le plus faible	Porto Alegre – 9,4 % (décembre 2003)
Taux d'alphabétisation chez les adultes	87,3 %
Dépenses nationales en matière d'éducation (% du PIB)	4,7 %
Espérance de vie (années)	67,8
Recettes du gouvernement fédéral – impôts et sources connexes	98 milliards de \$ US (2002)
Recettes des unités constituantes – impôts et sources connexes	28,5 milliards de \$ US (janvier-septembre 2003)
Transferts fédéraux aux unités constituantes	16,2 milliards de \$ US (janvier-octobre 2003)
Mécanismes de péréquation	Le transfert aux états des recettes fiscales fédérales se fonde sur un pourcentage déterminé.

Sources

- Afonso, José Roberto R. et Luiz de Mello, « Brazil: An Evolving Federation », Fonds monétaire international (FMI), novembre 2000, sur Internet : <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/afonso.pdf>
- Banque centrale du Brésil, « Principais fontes de recursos dos estados e municípios – Período: jane », « Indicadores Econômicos: Países selecionados – Dívida externa total », « Arrecadação bruta das receitas federais – Regime de competência », « Resultado primário do governo central », « Dívida líquida do setor público », « Taxa de desemprego aberto – Por região metropolitana », 2003, sur Internet : <http://www.bcb.gov.br/?INDECO>
- Banque mondiale, « Quick Reference Tables: Data and Statistics », 2003, sur Internet : <http://www.worldbank.org/data/quickreference/quickref.html>
- Brésil, Bureau de statistiques, « População estimada », sur Internet : <http://www.ibge.gov.br/>
- Brésil (Gouvernement du), sur Internet : <http://www.brasil.gov.br>

International Constitutional Law: Constitution of Brazil, Université de Berne, Institut für öffentliches Recht, 1993, sur Internet: http://www.oefre.unibe.ch/law/icl/br__indx.html

World Directory of Parliamentary Libraries: Brazil, Bundestag de l'Allemagne, sur Internet: <http://www.bundestag.de/bic/bibliothek/library/brazi.html>