

# Brésil, insertion internationale et politique étrangère : l'émergence d'un « global player » ?

**L**e poids économique et territorial du Brésil, la stabilité de ses institutions politiques, la dimension véritablement mondiale de sa diplomatie (en plus de sa tradition de soutien au multilatéralisme), le renforcement de l'intégration en Amérique du Sud et de la coopération en Afrique mais, surtout, le resserrement des liens stratégiques avec d'autres pays en développement ainsi que la Russie (BRICS, IBAS), *inter alia*, attirent l'attention des décideurs occidentaux et provoquent des commentaires souvent critiques de la presse et de certains universitaires. Que chercherait le Brésil par le biais du Forum IBAS et du groupe BRICS ? Pourquoi prendre l'initiative des rencontres au sommet entre l'Amérique du Sud et les pays arabes et africains ? Pourquoi miser sur le Mercosur, l'UNASUR<sup>1</sup> et l'OMC face à la réalité de l'Alliance du Pacifique et aux négociations en cours des accords plurilatéraux ? Ces questions n'illustrent qu'une partie des évaluations négatives des changements promus au sein de la politique étrangère brésilienne (PEB) depuis 2003. Dans cet article, nous analysons les ressources de la puissance brésilienne, la mise en relief des relations sud-sud et les défis de légitimité posés à la gouvernance mondiale actuelle.

**Carlos R. S. Milani**

[crsmilani@iesp.uerj.br](mailto:crsmilani@iesp.uerj.br)

Carlos R. S. Milani est Professeur des universités de science politique et relations internationales à l'Institut d'études sociales et politiques de l'Université de l'État de Rio de Janeiro (IESP-UERJ). Il est également Chercheur associé au Conseil national de développement scientifique et technologique (CNPq), Directeur du Laboratoire d'analyse politique mondiale (Labmundo-Rio) et Secrétaire général de l'Association brésilienne de science politique (ABCP).

Les scénarios résultant du renouvellement de l'ordre économique international et des transformations de la gouvernance du système interétatique sont loin d'être certains. Face à la crise actuelle du capitalisme, augmente la concurrence entre les nations les plus industrialisées en quête de croissance et de marchés, mais s'accroît également le clivage entre les pays en développement. Les pièces sur les échiquiers géo-économiques et politiques sur le plan global et régional ne sont pas stables, ce qui rend difficile la prédiction des scénarios à venir. Ce qui paraît certain, néanmoins, c'est que la crise actuelle prépare une redistribution des pouvoirs économiques et politiques entre l'Amérique du Nord, l'Europe, la Chine, la Russie, le Japon et des pays que la presse et les experts nomment des marchés ou des puissances émergents.

Les deux notions ne sont pourtant pas synonymes. L'idée de marché émergent suit les intérêts fluctuants et volatiles des investisseurs, répondant souvent à une économie financière dépendante des politiques mises en place par la *Federal Reserve Bank* et des notations changeantes de *Moody's* et *Standard & Poor's*. L'émergence est dans ce cas définie en fonction des

intérêts du marché. Le concept de puissance émergente, lui, a trait à la politique étrangère des États et à leur autonomie en matière d'insertion internationale.

Le Brésil peut être un marché émergent ; du coup, en fonction des humeurs éphémères des investisseurs, ses notations peuvent monter et descendre selon leurs intérêts économiques de court terme. De surcroît, le Brésil est une puissance émergente, dans le sens d'un pays en transition par rapport à son statut politique international, doté d'une capacité matérielle qui le distingue (à côté de l'Inde, l'Afrique du Sud, la Turquie, le Mexique) des autres pays en développement et de plusieurs pays industrialisés. Il a un rôle identifié dans le système international (un *leadership* normatif) et une certaine forme de reconnaissance de ce rôle par d'autres pays du Sud.

## PUISSANCE BRÉSILIENNE ET RENFORCEMENT DES RELATIONS SUD-SUD

Du point de vue matériel, le Brésil couvre un territoire s'étendant sur plus de 50 % de l'Amérique du Sud et un

(1) *Union des nations sud-américaines.*

revenu national d'environ 2,3 milliards de dollars. En matière de sécurité régionale, l'Amérique du Sud est relativement pacifique et traversée par peu de polarisation, malgré la présence du crime organisé - notamment dans les grandes villes - et une diversité des politiques nationales d'acceptation de la présence de troupes nord-américaines. Le Conseil de défense de l'UNASUR essaie de marquer, à travers la coopération entre les nations sud-américaines, un tournant dans le domaine de la sécurité régionale. Le Brésil, quant à lui, renforce sa politique nationale de défense (achat d'avions, développement de nouvelles technologies, coopération franco-brésilienne dans la construction du sous-marin nucléaire) et construit son insertion internationale basée sur le concept de « puissance pacifique » : le livre blanc de la défense de 2012 soutient la dissuasion et la coopération comme les deux principes de la politique nationale <sup>2</sup>.

Du point de vue énergétique, le Brésil est le 9<sup>ème</sup> plus grand consommateur d'énergie dans le monde et fait des progrès en termes de production totale d'énergie, notamment de pétrole (avec les découvertes récentes des gisements de pétrole du « Pré-Sal ») et d'éthanol (dont l'importance géopolitique et la production ne cessent d'augmenter). La matrice énergétique brésilienne (Cf. Graphique 1) présente certains avantages pour les négociations en matière de changements climatiques, étant donné que l'énergie fournie à la société brésilienne est l'une des plus propres, avec une forte présence des énergies renouvelables : selon le Bilan énergétique national de 2013 (*Ministère des mines et de l'énergie*), 85 % de l'électricité consommée au Brésil provient des énergies renouvelables (notamment hydroélectricité et biomasse de la canne), alors que la moyenne mondiale n'est que de 13,3 % (et de 8 % dans les pays développés) <sup>3</sup>.

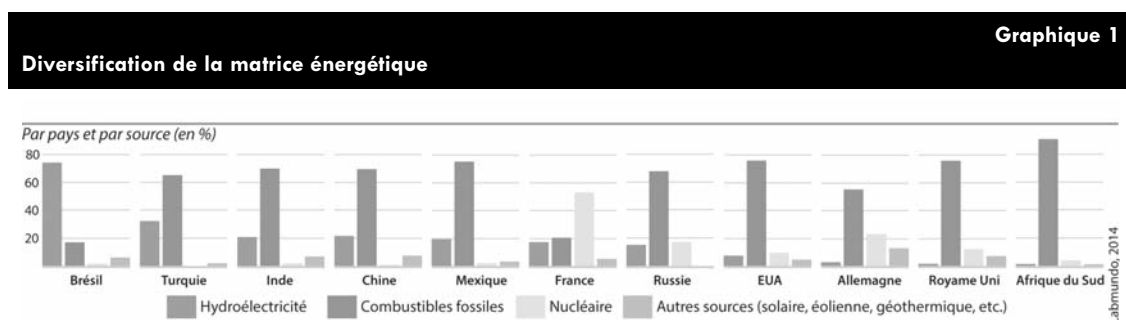
Le Brésil est le pays disposant de la plus grande capacité d'accroissement du surplus agricole au monde, la plupart des pays producteurs de denrées alimentaires utilisant déjà la totalité ou la plupart de leurs terres agricoles. Selon l'*Institut de recherche*

*environnementale de l'Amazonie* (IPAM), il s'agit de plus de 200 millions d'hectares situés en dehors des zones de conservation environnementale. La Russie est le deuxième pays dans le monde à cet égard ; il dispose de moitié moins d'hectares. En outre, le Brésil possède environ 13 % du total mondial d'eau douce, une ressource stratégique rare dans la plupart des pays. Cette combinaison de vastes zones de terres disponibles et de grande capacité d'approvisionnement en eau peut permettre au Brésil de continuer à augmenter son excédent agricole exportable.

Du point de vue commercial, il faut noter l'importance accrue des échanges avec l'Asie en général, plus particulièrement avec la Chine, laquelle importe notamment des produits primaires (soya, viande, minerai de fer) et des avions *Embraer* (l'entreprise est installée à Harbin depuis 2003), arrivant ainsi en tête des partenaires commerciaux du Brésil en 2008, devant les États-Unis.

Les relations entre le Brésil et l'Asie en général ont révélé un extrême dynamisme sur la période 2003-2010, même après la crise financière de 2008. Les échanges Brésil-Asie sont passés de 20,5 milliards de dollars en 2003 à 76 milliards en 2009, selon le bilan de la politique étrangère publiée par l'*Itamaraty*. Les exportations brésiennes, qui s'élevaient à seulement 11 milliards de dollars en 2003, ont atteint 40 milliards de dollars en 2009. Avec la plupart des pays de la région, le commerce a plus que doublé au cours de la période 2003-2010. De plus, il faut remarquer la participation croissante de l'Argentine, de l'Inde et des ensembles régionaux IBAS (Inde, Brésil et Afrique du Sud) et BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud) dans les échanges commerciaux brésiliens entre 2002 et 2009.

Ce « boom » des exportations observé entre 2004 et 2008 s'est toutefois sensiblement ralenti à partir du moment où la crise internationale a touché de plein fuet l'économie des puissances émergentes, y compris celle du Brésil. De surcroît, le Brésil, l'Inde et



Source : CIA, 2013 - Réalisation : Labmundo-Rio (<http://www.labmundo.org>), 2014.

(2) <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>

(3) [https://ben.epe.gov.br/downloads/Relatorio\\_Final\\_BEN\\_2013.pdf](https://ben.epe.gov.br/downloads/Relatorio_Final_BEN_2013.pdf)

l'Afrique du Sud renforcent l'inter-régionalisme en vue de leur projection géopolitique internationale à travers le Forum IBAS, lancé dès 2003. Ils démontrent ainsi une posture moins passive et plus affirmative au niveau international, développant en même temps une stratégie de soutien aux rapports bilatéraux entre eux.

Dans les négociations internationales, l'actuelle PEB ne sous-estime pas les ressources matérielles et immatérielles de la puissance brésilienne. Depuis la Présidence Lula da Silva notamment, l'influence de l'État brésilien rayonne sur d'autres pays de moindre niveau relatif de développement, notamment dans les domaines de l'agriculture, des politiques publiques, en matière de coopération pour le développement, d'opérations de la paix sous les *Nations unies* (Cf. Carte 2) et de modèles d'organisation sociale. Le Brésil est une démocratie jeune et dynamique, qui se distingue progressivement quant à la transparence de son administration publique et à la solidité de ses institutions politiques. Le pays dispose d'une population de 200 millions d'habitants parlant une seule langue, et présente un recul du taux de pauvreté et d'inégalités depuis dix ans. Entre 2002 et 2013, ont été créés 21 millions d'emplois, 36 millions de personnes sont sorties de l'extrême pauvreté, l'indice de Gini est passé d'environ 0,600 à 0,519 (2012), rompant ainsi avec l'histoire des modèles de croissance générant une augmentation des inégalités.

Les efforts à venir sont toutefois encore gigantesques pour que le Brésil puisse atteindre le niveau d'un pays comme la France, par exemple, qui a un coefficient de Gini de 0,327. Mais la décision historique de canaliser 75 % des redevances pétrolières du Pré-Sal pour l'éducation va dans le bon sens.

**UNE REMISE EN CAUSE NÉCESSAIRE DE LA LÉGITIMITÉ DE LA GOUVERNANCE MONDIALE**

Face à ce statut revendiqué - construit de l'intérieur vers l'international et reconnu par plusieurs pays - de puissance émergente, quelles sont les demandes brésiennes en matière de gouvernance mondiale ? Il y a la réforme du Conseil de sécurité, de l'ONU, etc. Prenons ici le cas de figure du FMI. Face à leur poids économique, plusieurs pays y sont trop représentés. Mais céderaient-ils facilement leur place pour que d'autres participent plus activement de la gouvernance financière mondiale ?

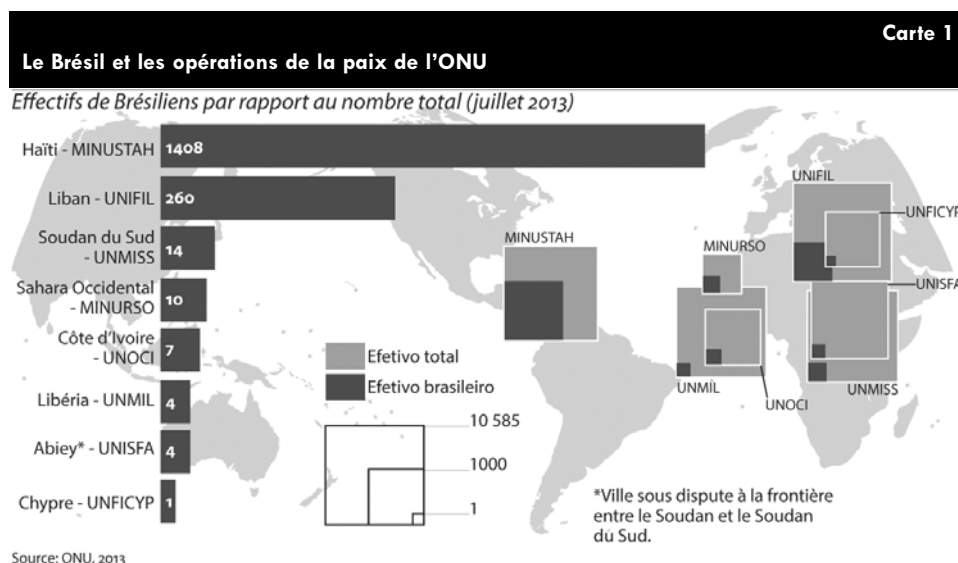
Le tableau 1 illustre parfaitement l'inadéquation entre la réalité des données économiques et démographiques actuelles, d'une part, et la participation des États et des sociétés nationales qu'ils représentent au processus de prise de décision du Fonds, d'autre part. La Belgique, par exemple, n'affiche environ que 5 % de la population du Brésil, dispose d'une économie presque cinq fois moins importante et d'un quota de voix de 10 % supérieur. Pareil argument s'applique pour le Canada, l'Italie, l'Espagne ou les Pays-Bas. En ce qui concerne la France ou le Royaume-Uni, leurs PIB respectifs équivalent à celui du Brésil, mais leur participation à la gouvernance du FMI est presque 25 % plus importante. L'explication objective à cette disparité n'est pas économique, mais politique et historique, renvoyant ainsi aux rapports de force entre les États dans le système international.

Analyses

L'interview !

En pratique

Zoom sur...



Source : ONU, 2013 - Réalisation : Labmundo-Rio (<http://www.labmundo.org>), 2014.

Poïds économique et gouvernance du FMI				Tableau 1
Pays	PIB (mrd \$)	PIB (PPP mrd \$)	Population (mls)	% des voix du FMI
Afrique du Sud	389,8	572,6	51	0,77
Allemagne	3 603,9	3 430,1	82	5,81
Arabie saoudite	500,5	694,4	28	2,80
Belgique	501,3	447,6	11	1,86
Brésil	2 311,1	2 328,8	199	1,72
Canada	1 777,9	1 483,6	35	2,56
Chine	7 748,9	12 435,4	1 351	3,81
Danemark	334,1	242,3	6	0,78
Espagne	1 391,4	1 493,8	46	1,63
États-Unis	15 734,6	15 887,6	314	16,75
France	2 742,9	2 412,6	66	4,29
Inde	1 890,4	4 749,2	1 237	2,34
Italie	2 061,3	2 002,3	61	3,16
Japon	6 105,8	4 629,7	128	6,23
Pays-Bas	809,1	731,5	17	2,08
Mexique	1 176,9	2 015,8	121	1,47
Norvège	496,2	336,1	5	0,78
Royaume-Uni	2 418,5	2 331,9	63	4,29
Russie	1 822,7	3 260,6	144	2,39
Suède	535	420,1	10	0,98
Suisse	661,6	449,8	8	1,40
Turquie	801,1	1 345,7	74	0,61

Sources : *World Development Report 2014* (Banque mondiale, p. 296-297) ;  
 site du Fonds monétaire international (<http://www.imf.org/external/np/sec/memdir/members.aspx>)

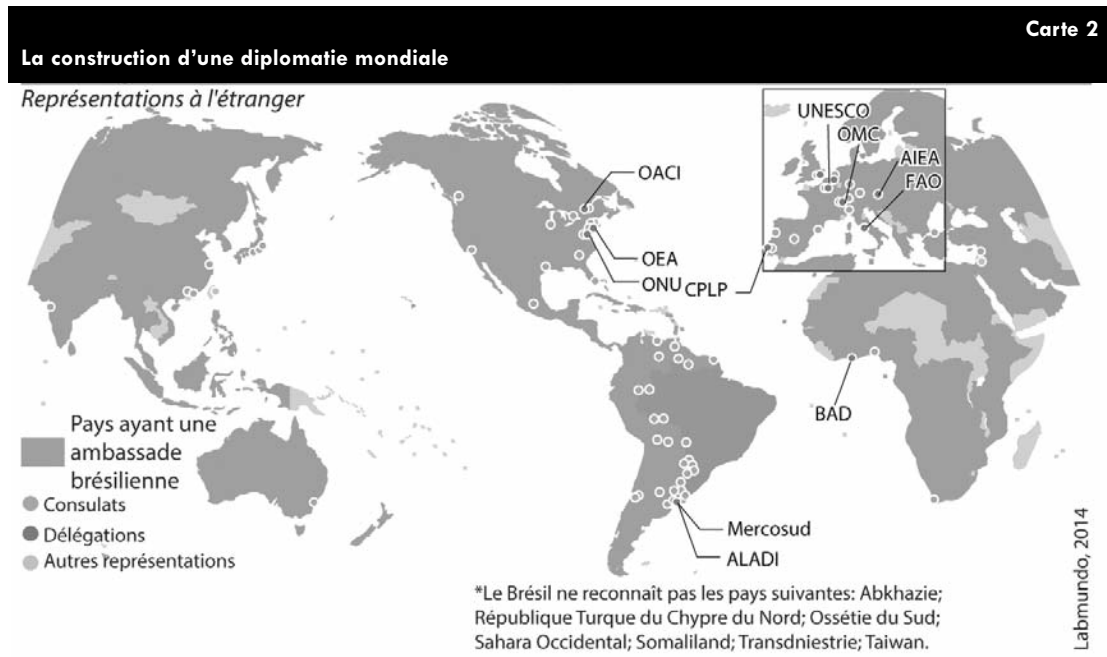
Il est vrai que changer l'ordre international de façon pacifique et négociée est un mouvement rare dans l'histoire. Le FMI et la *Banque mondiale* ont été établis dans la foulée de la Seconde Guerre mondiale. Le défi actuel est de les réformer dans la paix. De plus, la politique domestique des États (notamment celle des grandes puissances) joue également un rôle : en 2014, le Congrès des États-Unis n'a pas accepté la réforme du FMI que le Président Obama avait négociée avec les BRICS au sein du G 20 en 2010 ; les puissances émergentes (qui sont les principales bénéficiaires de la réforme négociée) ne seraient pas suffisamment responsables aux yeux des parlementaires nord-américains. « Responsables » ou non, elles tendent certainement à soutenir des modèles de développement et des politiques macroéconomiques considérées comme hétérodoxes par la *Banque centrale européenne* et la *Federal Reserve Bank*...

C'est à travers la politique et la diplomatie que ces transformations de la gouvernance du monde pourraient avoir lieu. C'est en ce sens que les nouvelles coalitions du genre IBAS et BRICS ont acquis une telle importance au sein de la PEB. Le Brésil pèse plus lourdement lorsqu'il est à côté de la Chine ou de la Russie, et avec l'Inde et l'Afrique du Sud, il forme une coalition de pays démocratiques à haute valeur symbolique et porteuse d'échanges potentiels dans différents domaines, y compris en matière de défense et de

sécurité. Ces pays cherchent également à promouvoir des manœuvres navales conjointes dans le cadre d'IBSA-MAR. Le Brésil a construit, avec l'Afrique du Sud, un missile air-air de cinquième génération (*A-Darter*). Avec l'Inde, il y a la coopération bilatérale dans la conception de l'*Embraer 145* avec le radar indien ; les domaines de la défense électronique et de la construction de sous-marins et porte-avions sont d'autres possibilités d'échange ouvertes. En 2007, Brésil et Inde ont établi le *comité indo-brésilien de défense* et pris la décision de désigner un attaché de coopération militaire dans leurs ambassades respectives.

À l'aube du 21<sup>ème</sup> siècle, les puissances émergentes, dont le Brésil, demandent la réforme de la gouvernance mondiale, tout en diffusant la notion de perte de légitimité des institutions internationales actuelles et la crise du modèle économique néolibéral.

L'*Itamaraty* a revitalisé les relations extérieures (en nombre d'ambassades et de diplomates) et redonné de la crédibilité à l'idée d'autonomie politique des pays du Sud (Cf. Carte 2). Miser sur l'autonomie, la diversification des partenaires stratégiques, renforcer l'intégration sud-américaine et la coopération avec l'Afrique, tout en se donnant les moyens de soutenir ces objectifs sur le long terme sont ainsi les traits essentiels d'un Brésil puissance émergente et « global player ».



Source : Itamaraty, 2014 - Réalisation : Labmundo-Rio (<http://www.labmundo.org>), 2014.