

# LE BRÉSIL: PUISSANCE ÉCONOMIQUE À SE PROFILER EN POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Le Brésil connaît lui aussi, dans l'ombre de la Chine et de l'Inde, une montée en puissance économique de plus en plus importante. Le pays dispose de conditions favorables à un développement dynamique à long terme. Mais le géant sud-américain s'efforce encore de trouver son rôle régional et mondial en politique étrangère. Après l'emphase mise sur la coopération Sud-Sud par le président Lula, on voit se dessiner sous la nouvelle présidente, Mme Rousseff, des corrections de cap modérées mais tout à fait pertinentes dans le positionnement du Brésil en politique étrangère.



La nouvelle présidente du Brésil Dilma Rousseff, 21 mars 2011

REUTERS/Ueslei Marcelino

Le Brésil figure depuis toujours tout en haut de plusieurs classements de pays en raison de ses données structurelles. C'est par exemple le cinquième plus grand pays du monde par sa superficie et de loin le plus grand pays d'Amérique du Sud. Après la Chine et la Russie, le Brésil a la troisième plus longue frontière terrestre internationale du monde, partageant des frontières avec tous les Etats sud-américains à l'exception du Chili et de l'Equateur. Avec 201 millions d'habitants, le Brésil a la cinquième plus importante population au monde et la seconde plus importante population dans l'hémisphère occidental (après les Etats-Unis). C'est aussi le pays avec la plus grande biodiversité et le fleuve le plus riche en eau du monde.

Il y a belle lurette que le Brésil n'a pas été aux premiers rangs des classements économiques. Cela a cependant fondamentalement changé ces dernières années. Le Brésil est aujourd'hui la septième plus grande économie nationale et il se pourrait même qu'il dépasse bientôt la France et la Grande-Bretagne. Le pays a enregistré en 2010, avec 7,5%, la troisième plus grande croissance économique (après la Chine et l'Inde). Depuis trois ans, le Brésil est un créditeur net, c.-à-d. que ses réserves de devises sont supérieures à sa dette extérieure. Le fait que le Brésil mette aussi aujourd'hui des crédits à la disposition du FMI et envisage même l'achat d'emprunts d'Etat de son ancienne mère patrie fortement endettée est ca-

ractéristique de la montée en puissance économique de cette ancienne colonie portugaise.

Le Brésil a posé les premières pierres de ce développement économique fulgurant pendant la présidence de Cardoso (1995–2002). Alors que le pays avait dû, pendant la première décennie suivant la dictature militaire (1964–85), lutter contre une inflation élevée et une monnaie instable, les réformes structurelles complètes de Cardoso ont apporté une stabilité économique et institutionnelle. S'appuyant sur ces acquis, le président Lula (2003–10) a pu non seulement atteindre une croissance économique durablement forte mais aussi, grâce à des mesures de redistribution, une réduction de moitié du taux de pauvreté. Selon les estimations, la pauvreté pourrait encore une fois diminuer de 50% au Brésil d'ici 2014.

Partant de ce succès économique, le Brésil a développé sous Lula une politique étrangère ostensiblement autonome et confiante. Le pays s'est, sur le plan régional, positionné comme puissance régulatrice (*Ordnungsmacht*) aspirant en particulier à une autonomie renforcée de l'Amérique du Sud vis-à-vis des Etats-Unis. Sur le plan mondial, le Brésil s'est, ces dernières années, adjugé en premier lieu le rôle de porte-parole des pays émergents et en voie de développement, Lula ayant forcé la coopération Sud-Sud et pris par rapport à Cardoso une position plus critique vis-à-vis de l'Occident et des institutions mondiales empreintes d'occidentalisme. L'orientation

de la politique étrangère brésilienne reste cependant controversée au niveau interne. Un changement de cap partiel en politique étrangère se dessine ainsi sous la nouvelle présidente, Mme Rousseff, entrée en fonction en janvier 2011.

### Une fondation solide

Tout semble indiquer que la relance économique du Brésil soit durable. Le pays continue certes d'enregistrer, comme tous les marchés émergents, un besoin élevé de réformes, comme par exemple dans le domaine des impôts, des rentes, de l'administration, de la formation et de la santé. Il souffre aussi d'investissements jusqu'à présent insuffisants dans les capacités de production et de problèmes structurels dans le domaine des transports et de l'énergie. C'est pourquoi il faut s'attendre, pour les années à venir, à des taux de croissance inférieurs de 4-5%, ce qui n'est cependant aucunement défavorable à l'économie en surchauffe latente.

L'économie du Brésil est caractérisée par une demande intérieure extrêmement forte. Même si les exportations, qui ont plus que triplé depuis 2003, contribuent considérablement à la prospérité croissante, le Brésil est de ce fait moins dépendant de l'économie mondiale que d'autres Etats émergents. A la différence par exemple de la Chine et de la Russie, le Brésil se trouve en outre dans une position démographiquement favorable puisqu'une grande partie de sa population est relativement jeune mais capable d'exercer une activité professionnelle. Finalement, la richesse du Brésil en matières premières stratégiques est un point de référence important pour les estimations optimistes de son futur développement économique. Le Brésil a par exemple pu, grâce à la découverte, en 2008, de grands gisements de pétrole brut et de gaz naturels au large de ses côtes atlantiques, devenir à moyen terme un fournisseur important d'énergie après être déjà devenu en 2006 un producteur-consommateur d'énergie. Il dispose aussi des plus grandes réserves de minerai de fer connues.

Il faut en outre noter qu'un quart de la surface utile agricole mondiale se situe au Brésil. Le pays est aussi devenu le second plus grand producteur et le plus grand exportateur de biocarburants. Le bioéthanol fabriqué à partir de canne à sucre n'est cultivé que sur un pour cent de la surface utile agricole mais couvre déjà 50% de la demande brésilienne en carburant pour

les voitures particulières – et la tendance est à la hausse.

Le Brésil ne va pas pouvoir, même dans le cas d'une relance économique soutenue, suivre l'allure de la Chine et de l'Inde en termes de puissance économique et d'influence politique associée à cette dernière bien qu'il soit supérieur aux géants asiatiques selon certains critères de développement comme le revenu par habitant ou l'urbanisation. Mais le pays va continuer à rattraper son retard par rapport aux Etats industriels traditionnels. Le fait que la montée du Brésil attire relativement peu d'attention sur le plan international et se joue dans l'ombre de l'avancement stratégiquement plus significatif de la Chine devrait convenir au gouvernement brésilien.

### Une puissance régionale avec des problèmes d'acceptation

La nouvelle confiance en soi du Brésil se manifeste surtout dans sa politique sud-américaine. On entend beaucoup dans les milieux dirigeants brésiliens que l'Amérique du Sud n'est l'arrière-cour de personne; il faut comprendre cet énoncé comme une critique de l'influence traditionnelle des Etats-Unis sur la région et donc de la doctrine Monroe. En promouvant l'Amérique du Sud au lieu de l'Amérique latine comme entité régionale importante, le Brésil tire implicitement une ligne rouge selon laquelle la sphère d'influence américaine doit s'arrêter aux Etats d'Amérique centrale. La revendication par le Brésil du rôle de puissance régulatrice dirigeante en Amérique du Sud y est simultanément liée.

Le Brésil a largement surmonté le scepticisme antérieur vis-à-vis d'une coopération régionale. Lula a pu, avec beaucoup de pragmatisme, détendre les relations bilatérales avec l'Argentine et d'autres voisins. Le fait que le président vénézuélien Chavez ait été affaibli par la crise économique et financière et que son modèle économique socialiste comme son antiaméricanisme prononcé aient perdu leur rayonnement dans la région lui a profité. La polarisation géopolitique jadis forte de la région s'est donc affaiblie. L'approche du Brésil, consistant en une position distancée mais non destructrice vis-à-vis de Washington et prévoyant la mise sur pied de structures régionales sans la participation des Etats-Unis parallèlement à une coopération bilatérale dans plusieurs domaines, a gagné du soutien.



Le Brésil a par exemple contribué considérablement, en 2008, à la création de l'Union des nations sud-américaines, l'UNASUR, et joué depuis lors un rôle considérable dans cette nouvelle organisation régionale. On peut tout à fait considérer l'UNASUR comme une alternative à l'Organisation des Etats américains et à l'idée d'une zone de libre-échange panaméricaine. Le forum vise intrinsèquement, d'une part, à établir la confiance et à renforcer la sécurité régionale. L'UNASUR a déjà pu enregistrer par exemple des succès de médiation dans une crise bolivienne intérieure ainsi que dans les conflits bilatéraux entre la Colombie et l'Équateur, respectivement le Venezuela, le Brésil n'ayant pas lui non plus cessé de se présenter comme médiateur. L'UNASUR se propose d'autre part de forcer l'intégration économique et physique de la région. L'objectif déclaré dans le document de création de l'organisation d'atteindre d'ici 2025 une intégration comparable à l'UE en Amérique du Sud ne correspond cependant guère aux desseins réels du Brésil. Il est plus probable que la puissance en plein essor, qui songe toujours à préserver son autonomie stratégique, voie dans l'UNASUR un moyen de renforcer son influence régionale et mondiale.

C'est justement pour cette raison que la politique sud-américaine du Brésil se heurte à un certain scepticisme chez ses voisins. Le déséquilibre, important à de nombreux égards, entre le Brésil et les autres Etats sud-américains a attisé dans la région la crainte d'une hégémonie brésilienne. Le portugais des Brésiliens repré-

sente ici un obstacle à ne pas sous-estimer à une coopération renforcée avec leurs voisins dont une majorité parle espagnol.

Mais la stratégie de défense du Brésil, rédigée en partie avec des accents nationalistes et publiée fin 2008, qui prévoit une modernisation des forces armées et en particulier un élargissement des capacités de dissuasion et de projection de puissance, a aussi suscité des inquiétudes dans la région. La politique de sécurité et de défense brésilienne relativise de ce fait, de l'avis de certains Etats voisins, le principe de direction de la coopération régionale forcé par la diplomatie brésilienne. Avec ses mesures d'armement, le Brésil contribue aussi à la course à l'armement régionale que l'on observe actuellement, les dépenses militaires en Amérique du Sud ayant augmenté de 5,8% en 2010.

Des craintes selon lesquelles le Brésil pourrait de nouveau travailler à un programme nucléaire militaire secret comme il l'avait déjà fait pendant la guerre froide transpirent aussi ponctuellement. On renvoie surtout dans ce contexte au programme brésilien de développement de sous-marins nucléaires, à la critique du TNP (auquel le pays a adhéré en 1998) par le Brésil et à son refus de signer jusqu'à présent le protocole additionnel relatif à de meilleures possibilités de contrôle par l'AIEA. On ne dispose cependant jusqu'à présent d'aucun soupçon concret. Il faut en outre noter que le Brésil et l'Argentine ont développé pour leurs programmes nucléaires civils un régime de vérification bilatéral similaire à l'AIEA. Si le Brésil décidait un jour de construire des armes atomiques, il serait bien plus rapidement à même de le faire que l'Iran, par exemple.

Le Brésil ne va guère changer le statut de l'Amérique latine comme zone exempte d'armes nucléaires dans un avenir proche. Les principes de la politique sud-américaine de cette puissance régionale en essor continueront cependant de faire l'objet de débats intérieurs, la portée de structures de coopération multilatérale restant un point de discussion important. Le Brésil aura cependant du mal à trouver une large acceptation régionale en tant que puissance régulatrice, quelle que soit l'étendue future de sa politique coopérative.

### Quel rôle mondial?

Parallèlement à sa montée économique, le Brésil souhaite aussi de plus en plus avoir son mot à dire au niveau mondial; ce sou-

## La Suisse et le Brésil

- ▄ Le Brésil est le partenaire commercial le plus important de la Suisse en Amérique latine. Les entreprises suisses y emploient plus de 100,000 personnes. Toutefois, le Brésil constitue comme les Etats-Unis une importante brèche dans le réseau de libre-échange de la Suisse
- ▄ Le Conseil fédéral a décidé en 2005 d'intensifier les relations avec le Brésil et d'autres pays émergents; Memorandum of Understanding bilatéral en 2008 portant sur le cadre d'un partenariat stratégique; début d'un dialogue politique en juin 2010, consultations annuelles à l'avenir
- ▄ Coopération intensive dans la lutte contre la corruption ainsi que le trafic des êtres humains et des drogues
- ▄ Programmes de développement communs à l'étude concernant le climat, l'eau et Haïti
- ▄ Le Brésil est l'un des huit pays prioritaires de la Suisse dans la promotion de la coopération de recherche extra-européenne
- ▄ Collaboration dans des organisations multilatérales comme l'ONU en préparation

hait s'est traduit entre autres par le rôle important du Brésil dans des négociations internationales comme les conférences climatiques ou le cycle de Doha de l'OMC. L'engagement brésilien dans le domaine des missions de paix de l'ONU, traditionnellement important, a aussi subi une hausse qualitative, le Brésil menant depuis 2004 la mission en Haïti et détenant aussi depuis peu le commandement de la dimension maritime de la mission au Sud Liban. La tentative de médiation brésiloturque dans le conflit entourant le programme atomique iranien, qui a généré beaucoup d'attention internationale, a eu pour résultat des tensions considérables entre Brasilia et Washington.

Comme les autres pays émergents, le Brésil insiste sur une réforme des structures de gouvernance mondiales empreintes d'occidentalisme. C'est ainsi que le pays exige son propre siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. Le Brésil sous Lula s'est, plus fortement que par exemple la Chine ou l'Inde, positionné ce faisant dans la politique étrangère comme un porte-parole des pays émergents et en voie de développement.

Le pays a par conséquent déployé ces dernières années des efforts intenses en vue de promouvoir la coopération Sud-Sud. Sous Lula, le Brésil a ouvert 37 nouvelles ambassades et 25 consulats dans des pays en voie de développement. L'Afrique est devenue dans ce contexte une région prioritaire de la politique brésilienne étrangère et d'économie extérieure. Le Brésil ne peut certes pas non plus rivaliser avec la Chine dans cette région en termes de volume de commerce, des investissements et de l'aide financière. Les entreprises brésieliennes sont cependant, dans l'ensemble, confrontées à beaucoup moins de reproches d'exploitation des ressources et d'encourage-

ment à la corruption dans la région. Le fait qu'elles créent davantage d'emplois pour la population locale et n'entraînent pas d'immigration en masse est reçu positivement. L'image essentiellement bonne du Brésil en Afrique s'explique en partie aussi par le transfert technologique extrêmement important pour la région, en particulier dans le domaine agricole. Lula a en outre régulièrement souligné, lors de ses 12 voyages en Afrique, le passé du Brésil comme colonie, l'affinité culturelle du pays au continent africain et la qualité partenariale de ses relations avec les Etats africains.

Le Brésil souligne aussi, dans le cadre de son orientation vers le sud en matière de politique étrangère, la coopération avec d'autres pays émergents. Le pays mise ce faisant d'une part sur le développement de partenariats stratégiques bilatéraux. La Chine, qui est devenue dans l'intervalle un partenaire commercial important du Brésil, le volume commercial ayant augmenté de 1400% depuis 2002, se trouve ici à l'avant-plan. Le Brésil opère d'autre part dans le cadre de réseaux thématiques plurilatéraux variables. Dans le forum de dialogue IBSA, il coopère par exemple avec l'Inde et l'Afrique du Sud, deux autres pays émergents orientés sur l'économie de marché et la démocratie. La Chine et la Russie viennent s'ajouter dans le format BRICS, plus important du point de vue géopolitique, dont les Etats membres représentent aujourd'hui un quart de la performance économique mondiale et 40% de la population mondiale.

L'importance relativement moindre des droits de l'homme et le refus de sanctions faisaient partie des aspects de la politique méridionale du Brésil controversés en Occident. Les deux éléments se sont entre autres traduits par un cap pro-iranien.

Comme la Chine, le Brésil a jusqu'à présent souligné en outre le principe de non-ingérence et refusé une responsabilité de protéger de la communauté des Etats (*responsibility to protect*). Il s'est par conséquent, en qualité de membre actuellement non permanent du Conseil de sécurité, aussi abstenu lors du vote sur l'intervention militaire en Libye en mars 2011.

La mesure dans laquelle la politique héritée de Lula d'une prise de distance – limitée – par rapport à l'Occident répond aux intérêts du Brésil fait actuellement l'objet de débats internes. Le candidat concurrent de Mme Rousseff, qui s'est exprimé en faveur d'un déplacement des priorités de la coopération Sud-Sud en direction d'un rapprochement de nouveau plus étroit avec les démocraties occidentales, a certes perdu les élections présidentielles. Mais la nouvelle présidente a elle aussi déjà montré, pendant les premiers mois de son mandat, des corrections de cap en politique étrangère allant dans le sens d'un nouveau rapprochement avec les Etats-Unis et d'une position plus critique par rapport à l'Iran. Il ne faut pas exclure que le Brésil post-Lula cherche moins à se profiler en politique étrangère et montrera au monde entier son statut international croissant par des mesures comme l'organisation des Championnats du monde de football en 2014 et des Jeux olympiques d'été en 2016.

**I** Editeur responsable: Daniel Möckli  
analysen@sipo.gess.ethz.ch

**I** Commande d'analyses et abonnement gratuit: [www.ssn.ethz.ch](http://www.ssn.ethz.ch)

## Parus précédemment

- N° 94: Conflit au Proche-Orient: nouveau contexte, nouvelle dynamique
- N° 93: Le Brésil: puissance économique à se profiler en politique étrangère
- N° 92: La lutte pour les avions de combat: gagnants et perdants
- N° 91: Opération militaire en Libye: l'OTAN prise dans un dilemme
- N° 90: Sécurité humaine: genèse, débats, tendances
- N° 89: Désarmement nucléaire: une voie semée d'embûches
- N° 88: Le progrès biotechnologique: un défi sécuritaire
- N° 87: Gestion civile des crises de l'UE: un bilan intermédiaire
- N° 86: L'OTAN et la défense antimissile: chances et questions en suspens
- N° 85: Le sommet de l'OTAN: résolutions ambitieuses, réalisations incertaines
- N° 84: La Force africaine en attente
- N° 83: Sanctions économiques: arme miracle ou échec?
- N° 82: Les services de renseignement contraints à la réforme
- N° 81: Politique européenne de la Suisse: où conduit la voie bilatérale?
- N° 80: Privatisation de la sécurité: limites de l'externalisation militaire
- N° 79: Démocratisation après les conflits: pièges de l'influence extérieure
- N° 78: Drones: applications militaires et débats politiques
- N° 77: Affaire libyenne: bilan de la gestion de la crise par la Suisse
- N° 76: Sécurité énergétique: les marchés du gaz naturel en mutation
- N° 75: Le service militaire obligatoire en comparaison européenne
- N° 74: Politique nucléaire américaine: un changement modéré
- N° 73: L'Inde: une puissance émergente placée devant de grands défis
- N° 72: Réforme du Conseil de sécurité: un noeud gordien?
- N° 71: Cyberguerre: concept, état d'avancement et limites
- N° 70: Le Yémen: lutte difficile contre le terrorisme
- N° 69: La politique énergétique de l'UE face à de grands défis
- N° 68: Finlande: gestion de crises et défense territoriale
- N° 67: Engagements de l'armée à l'étranger: bilan et options
- N° 66: L'Organisation de coopération de Shanghai: signification pour l'occident
- N° 65: La crise du TNP: avant la conférence d'examen de 2010
- N° 64: Politique de défense britannique: pression réformatrice
- N° 63: Promotion civile de la paix: potentiel et limites
- N° 62: Communication du risque: utilité pour la politique de sécurité
- N° 61: Politique extérieure de la Suisse 2009: Etat des lieux
- N° 60: La résilience: un concept pour la gestion des catastrophes et crises
- N° 59: Iran: Crise interne et marge de manoeuvre des états occidentaux
- N° 58: Prix du pétrole et géopolitique: les gagnants et les perdants
- N° 57: Le nucléaire gagne du terrain: le risque de prolifération
- N° 56: Le voisinage oriental de l'Europe entre influence russe et ancrage à l'Ouest
- N° 55: Opération Atalante: piraterie et politique de sécurité de la Suisse
- N° 54: Alliance de contradictions: l'OTAN après le sommet anniversaire
- N° 53: Désarmement atomique: l'Amérique et la Russie reprennent les négociations
- N° 52: Prospective stratégique: anticipation et capacité d'agir
- N° 51: Afghanistan: nouvelle stratégie et nombreuses questions
- N° 50: Rapport sur la politique de sécurité: points cruciaux et débats
- N° 49: Le conflit au Proche-Orient après la guerre de Gaza
- N° 48: Lutte antiterrorisme: bilan intermédiaire
- N° 47: Pakistan: partenaire de sécurité et foyer de crise
- N° 46: Livre blanc: nouvelle stratégie de sécurité nationale de la France
- N° 45: L'importance croissante des acteurs civils dans les conflits violents
- N° 44: Politique étrangère suisse: nouvelles orientations
- N° 43: Le conflit nucléaire iranien: état d'avancement et options
- N° 42: Une approche globale dans la gestion internationale des crises
- N° 41: Politique extérieure américaine sous Bush: bilan et perspectives
- N° 40: Sécurité et développement: entre convergence et concurrence
- N° 39: Crise du Caucase: épreuve pour la Russie et l'Occident
- N° 38: Importance stratégique croissante de l'Afrique
- N° 37: Politique européenne de la Suisse: le bilatéralisme – solution permanente?
- N° 36: La sécurité énergétique en Europe: état et perspectives