

L’AFFIRMATION DU BRÉSIL COMME PUISSANCE GLOBALE

PAR

BRUNO MUXAGATO (*)

Depuis une dizaine d’années, un certain nombre de pays a su profiter de la mondialisation et du ralentissement économique qu’ont connus les puissances de la Triade pour s’affirmer sur la scène mondiale. Parmi eux figure le Brésil, qui occupe une position particulière, non pas unique, mais spécifique dans le système international. Il s’agit d’un pays-continent qui, selon le politologue américain George Kennan, partage des caractéristiques communes avec les autres *monster-countries* (États-Unis, Russie, Chine, Inde) (1). Avec ces derniers, le Brésil a vocation à jouer un rôle de premier plan dans les futurs *scenarii* de la gouvernance mondiale. Il s’agit donc pour le pays sud-américain de réaliser sa destinée d’acteur international influent, sur la base de ses caractéristiques de puissance globale.

Le Brésil est un géant à plusieurs titres : cinquième pays au monde par la superficie, avec 8 511 965 km², et par sa population, qui atteint 200 millions d’individus, c’est aussi un grand par le volume de son PIB, 2 517 milliards US\$, qui le place au sixième rang mondial.

La puissance ne se définit pas seulement sur la base des ressources matérielles, mais aussi à travers l’élément non quantifiable qu’est la représentation, autrement dit à l’image qu’un pays se fait de lui-même et cherche à véhiculer sur la scène internationale *via* l’instrument de la politique extérieure ; la reconnaissance extérieure doit également entrer en ligne de compte pour construire un statut de puissance (2). Dès lors, se pose la question de la stratégie adoptée par les autorités brésiliennes pour insérer leur pays dans le système international multipolaire qui se profile. La projection internationale du Brésil semble reposer sur des facteurs traditionnels de la puissance (économie, territoire, ressources naturelles), ainsi que sur une diplomatie active « tous azimuts » et désidéologisée. L’objectif des autorités brésiliennes est de transformer leur pays en un acteur mondial capable de défendre au mieux ses intérêts de puissance tant sur

(*) Doctorant en Science politique au centre de recherche « Civilisations et identités culturelles comparées » (CICC) de l’Université de Cergy-Pontoise (France) et à l’Université de Brasilia (Brésil).

(1) Cf. George KENNAN, *Around The Cragged Hill : A Personal And Political Philosophy*, W. W. Norton and Company, New York, 1994, 276 p.

(2) Andrew HURRELL, « Hegemony, liberalism and global order : what space of would-be great powers? », *International Affairs*, n° 82, 2006, p. 4.

le plan politique qu'économique. Le choix des partenaires internationaux s'appuie sur le concept d'« *autonomie par la diversification* » (3), ce qui consiste à multiplier les alliances avec le monde en développement tout en conservant des liens étroits avec les puissances industrialisées. En plus de la densification de ses relations internationales, le pays sud-américain a cherché à réformer les instances multilatérales afin de renforcer sa position dans les grands centres décisionnels du pouvoir mondial.

Le Brésil a en outre flexibilisé sa posture traditionnelle de non-ingérence et strictement non interventionniste, dans le but d'être reconnu comme un acteur international capable d'apporter sa contribution dans la résolution des conflits. Il s'agit d'affirmer le pouvoir de médiation brésilien et, dans le même temps, de donner plus de poids à la candidature brésilienne à un siège de membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. Le géant sud-américain compte ainsi apparaître comme une puissance stabilisatrice qui, bien que ne possédant pas l'arme nucléaire, peut légitimement prétendre siéger au sein de l'organisme restreint onusien. Enfin, conséquence de ce souhait d'assumer de nouvelles responsabilités sur la scène internationale, le Brésil s'est doté d'une nouvelle politique de défense visant à renforcer ses capacités militaires : les forces armées jouent dorénavant un rôle à part entière dans la construction de la puissance brésilienne.

LA MAXIMISATION DES ATOUTS MATÉRIELS

Les caractéristiques physiques du Brésil ainsi que ses importantes ressources naturelles ont permis au pays sud-américain de devenir un grand producteur de matières premières, qu'elles soient énergétiques, agricoles ou minières. Parallèlement, le Brésil a su développer une industrie particulièrement performante dans certains secteurs de pointe.

Un acteur de poids dans le domaine énergétique

Le président Lula affirmait en 2006 au journal *Le Monde* : « *Le Brésil sera dans vingt ou trente ans la plus grande puissance énergétique de la planète* ». La force du pays sud-américain dans ce domaine repose sur un bouquet énergétique particulièrement diversifié : pétrole (38 %) ; biomasse (28 %) ; hydroélectricité (15 %) ; gaz (9 %) ; énergies géothermique, solaire et éolienne (4 %) ; charbon (4 %) ; énergie nucléaire (2 %) (4).

Depuis 2006, le Brésil est autosuffisant en pétrole et pourrait devenir dans les prochaines années un important exportateur de l'« or noir », depuis la découverte de grandes accumulations d'hydrocarbures dans les couches

(3) Tullo VIGEVANI / Gabriel CEPALUNI, « A política externa de Lula da Silva : a estratégia da autonomia pela diversificação », *Contexto Internacional*, vol. XXIX, n° 2, juil. 2007, pp. 276-335.

(4) Ambassade de France au Brésil, *La France et le Brésil en chiffres*, Brasilia, 2011, p. 15, disponible sur le site Internet www.ambafrance-br.org%2FLe-Bresil-et-la-France-en-chiffres&ei=7uKvUJXSDsbB0gW9r4CACw&usg=AFQjCNFm422-mt-pCMwAWfoD_WYDijTwtw&cad=rja.

rocheuses pré-salifères (ou « pré-sel ») des bassins sédimentaires *offshore* de l’Atlantique-Sud. Les gisements jusqu’à présent identifiés, situés à plus de 200 kilomètres des côtes et à plus 5 000 mètres de profondeur, contiendraient de 10 à 15 milliards de barils, mais la zone totale du pré-sel pourrait contenir de 50 à 80 milliards de barils. L’ambition du Brésil est d’atteindre une production de trois millions de barils par jour d’ici à 2017 (5), dont un million de barils rien que dans la région du pré-sel (6).

A la suite de cette découverte majeure, une nouvelle réglementation sur les hydrocarbures a vu le jour au Brésil. Elle réaffirme le rôle de l’Etat et de la compagnie publique Petrobras au détriment des multinationales étrangères. L’objectif est de permettre un usage autonome, planifié et responsable des ressources pour la sécurité énergétique du pays, mais également pour son développement économique et social. Les autorités brésiliennes ont ainsi mis en place un « fonds social » pour recueillir les dividendes du pétrole et du gaz du pré-sel, afin de constituer une réserve financière pour la lutte contre la pauvreté, le développement de l’éducation, l’innovation technologique, l’amélioration de la santé publique et la préservation de l’environnement. En effet, l’ex-président Lula ne souhaitait pas que ces découvertes se transforment en un « héritage maudit », mais plutôt en « un passeport pour l’avenir ».

En dépit de l’intérêt pour les hydrocarbures, le Brésil possède l’une des matrices énergétiques les plus « propres » au monde. C’est notamment pour préserver cette particularité que le pays continue d’investir dans les énergies alternatives que constituent les biocarburants, l’hydroélectricité et le nucléaire.

Le Brésil est la deuxième puissance productrice de biocarburants au niveau mondial, après les Etats-Unis, et c’en est même un précurseur. A la suite de la première crise pétrolière de 1973, les Brésiliens ont essayé de trouver des solutions de rechange à l’utilisation du pétrole. L’une des stratégies employées a consisté à développer un projet gouvernemental appelé « Proalcool » (1975), avec l’objectif de stimuler la production d’un carburant automobile alternatif à l’essence, à savoir l’éthanol de canne à sucre. Avec le contre-choc pétrolier des années 1980 et l’augmentation du prix du sucre sur le marché mondial, l’intérêt pour l’éthanol avait quelque peu baissé. Cependant, avec les envolées du prix du pétrole des années 2000 et le développement de la technologie des moteurs *flex fuel* (7), les consommateurs brésiliens se sont à nouveau tournés vers ce type de carburant.

Les années 2000 ont également été marquées par la « diplomatie de l’éthanol ». Les Brésiliens ont ainsi conclu avec divers pays africains des

(5) Le Brésil dépasserait ainsi la production journalière du Venezuela, de l’Algérie, de la Norvège, de l’Iraq, du Koweït, du Mexique et des Emirats arabes unis.

(6) Cf. Bruno MUXAGATO, « La découverte des gisements d’hydrocarbures du “pré-sel”, un défi pour l’avenir de la puissance brésilienne », *Etudes internationales*, vol. XLIII, n° 2, juin 2012, pp. 185-211.

(7) Aujourd’hui, près de 90 % des véhicules vendus au Brésil sont équipés de ce type de moteur, qui fonctionne indifféremment à l’essence, à l’éthanol ou au mélange des deux.

accords de coopération pour l'implantation de systèmes de production d'éthanol et la commercialisation du produit. L'objectif est de convaincre l'Afrique de la supériorité de la technologie brésilienne dans ce domaine. En formant les futurs ingénieurs africains, le Brésil compte s'assurer l'acquisition de futurs marchés pour ses entreprises – le pays est déjà le premier exportateur mondial de biocarburants. De plus, une coopération s'est développée avec l'autre géant du secteur : les États-Unis. Un accord a ainsi été conclu entre les deux pays en 2007, mettant en place une collaboration en matière de recherche et de développement, ainsi qu'une coopération trilatérale avec des pays tiers pour la promotion des carburants « verts ». Il s'agit de mutualiser les efforts pour créer un standard international appliqué à ces produits, mais aussi, plus largement, de répandre la culture des biocombustibles dans le monde.

Une autre caractéristique de la puissance énergétique brésilienne repose sur l'importance de l'énergie hydraulique. Le Brésil a su ces dernières décennies tirer profit de ses fleuves immenses en construisant de nombreux barrages. Le pays dispose aujourd'hui de plus de 800 usines hydroélectriques, dont la plus importante est celle d'Itaipu à la frontière avec la Paraguay (8). Le développement de cette énergie fait parfois débat sur le plan national, notamment en raison des contraintes écologiques. C'est le cas de figure du projet de barrage de Belo Monte, qui doit être construit en plein cœur de la forêt amazonienne.

Enfin, le Brésil fait partie du club restreint des pays maîtrisant le cycle complet de production de l'énergie nucléaire. Les Brésiliens détiennent en particulier le savoir-faire en matière d'enrichissement de l'uranium. Le pays possède, de plus, la sixième réserve mondiale prouvée de ce minerai – avec seulement 30 % de son territoire prospecté – et en est le douzième producteur mondial. Le Brésil dispose actuellement d'une centrale nucléaire à Angra dos Reis, dans l'État de Rio de Janeiro, comprenant deux réacteurs (ANGRA I et II), et a démarré la construction d'un troisième (ANGRA III). Parmi les nouveaux objectifs du programme nucléaire brésilien figure en outre la mise en place d'un plan d'investissement pour la construction de nouvelles centrales : le but est qu'à terme l'énergie nucléaire réponde à plus de 5 % des besoins en électricité du pays, contre 1 à 3 % actuellement ; il s'agit également de garantir des investissements dans un domaine sensible de haute technologie, de manière à permettre au géant sud-américain de construire son statut de puissance et d'être reconnu internationalement en tant que tel (9).

(8) La centrale hydroélectrique d'Itaipu a été construite par les deux pays entre 1975 et 1982. Elle est aujourd'hui la seconde au monde en terme de puissance installée (derrière le barrage des Trois-Gorges en Chine) et reste la première en termes de quantité cumulée d'énergie produite.

(9) Cf. Bruno MUXAGATO, « Le programme nucléaire brésilien : un instrument de puissance », *Questions internationales*, n° 55, mai-juin 2012, pp. 53-55.

Une puissance agroalimentaire, minière et industrielle

Le Brésil fait partie des premiers producteurs et exportateurs de produits agricoles et agroalimentaires mondiaux (sucre, café, soja, jus d’orange, viande bovine et de volailles). Sa balance commerciale agricole affiche un excédent de 63 milliards US\$ en 2010. Le pays est également un grand producteur de matières premières minières : le groupe brésilien Vale do Rio Doce est ainsi la première compagnie mondiale pour la production de minerai de fer et de nickel (10).

Le pays sud-américain a surtout profité ces dernières années d’une hausse tendancielle du prix des matières premières, en grande partie due à la forte demande chinoise. En 2001, les *commodities* représentaient 63 % des exportations brésiliennes en direction de la Chine. En 2010, cette part est passée à 84 %. La même année, les Chinois ont absorbé 46,1 % des ventes brésiliennes de minerais de fer, 64,6 % de celles de soja et 24,9 % du pétrole brésilien. Ces produits faisaient partie de trois catégories correspondant à 76 % de l’ensemble des exportations du Brésil vers la Chine : les minerais (40 %), les oléagineux (23 %) et les combustibles minéraux (13 %) (11). Cette plus grande présence chinoise dans les échanges commerciaux du Brésil soulève néanmoins des interrogations. L’une des principales sources d’inquiétude des Brésiliens tient à l’asymétrie qualitative des échanges bilatéraux, étant donné que les exportations brésiliennes reposent essentiellement sur des matières premières, à faible valeur ajoutée, alors que les importations en provenance de la Chine sont essentiellement des produits manufacturés. Une seconde crainte tient au constat que le Brésil devient toujours plus vulnérable aux variations des prix des matières premières : en cas de ralentissement de la croissance chinoise, la croissance brésilienne en ressentirait directement les conséquences, en raison d’une chute probable des importations de la puissance asiatique et d’une baisse du prix des *commodities*.

Le Brésil est aussi devenu une grande puissance industrielle, qui a su s’appuyer stratégiquement aussi bien sur ses importantes ressources énergétiques et minières, que sur ses infrastructures de transport. Ces dernières décennies, se sont ainsi développés le secteur sidérurgique, les complexes chimiques, mais aussi les industries automobile, aéronautique et pharmaceutique – ce dernier secteur ayant bénéficié du « boom » des génériques à la suite d’une remise en cause des brevets des groupes pharmaceutiques américains et européens.

Au-delà des performances du secteur productif brésilien, les décideurs politiques de Brasilia jouent également un grand rôle dans l’affirmation de la puissance brésilienne. Un nouvel activisme diplomatique s’est mis

(10) Sénat, *Brésil : l’émergence d’une puissance globale*, Rapport d’information fait au nom de la commission des affaires étrangères et de la défense, n° 662, Paris, 2011, p. 8.

(11) Vera THORSTENSEN, « Brasil e China – de conflitos de interesse à busca de uma agenda comum », *Texto para Discussão* (Escola de economia de São Paulo), n° 303, nov. 2011, p. 5.

en place ces dernières années afin d'étendre l'influence du Brésil au sein du système international.

UNE PUISSANCE QUI S’AFFIRME POLITIQUEMENT ET ECONOMIQUEMENT SUR LE PLAN MONDIAL

Durant les deux mandats de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2006 et 2007-2010) et, aujourd'hui, avec la présidente Dilma Vana Rousseff s'est imposée une nouvelle manière de mener la diplomatie au Brésil. Si la majeure partie de l'agenda diplomatique contient plus d'éléments de continuité que de rupture par rapport aux gouvernements précédents, des éléments novateurs sont apparus en particulier dans la définition des priorités de la politique extérieure.

Une stratégie « tous azimuts »

Le président Lula avait affirmé à plusieurs reprises le choix clair du multilatéralisme, le maintien des bonnes relations politiques, économiques et commerciales avec les grandes puissances mondiales, tout en soulignant qu'une grande importance serait donnée aux relations avec les pays du Sud, en particulier avec l'Afrique, décrite comme « *l'un des berceaux de la civilisation brésilienne* ». Concernant la région sud-américaine, le président brésilien entendait associer le « *destin économique, politique et social du Brésil* » à celui du sous-continent.

Les autorités brésiliennes se sont alors employées à équilibrer les dimensions Sud-Nord et Sud-Sud de la politique extérieure. Cela marque une différence par rapport à la stratégie adoptée dans les années 1990, période durant laquelle les gouvernements brésiliens avaient principalement cherché à se rapprocher des Etats-Unis, qui étaient alors considérés comme l'hyperpuissance d'un monde unipolaire. Dans les années 2000, les décideurs de Brasilia ont donc mis en place une diplomatie innovante et émancipatrice, fondée sur la diversification des partenaires ainsi que sur une action réformiste, pour favoriser un plus grand équilibre au sein du système international. De fait, la nouvelle diplomatie brésilienne s'est appuyée sur deux principes essentiels : l'autonomie et l'universalisme (12). Cela correspond à l'idée d'une large ouverture en termes de relations avec les autres pays, indépendamment de la situation géographique ou du type de régime en place. Cela signifie aussi une certaine indépendance de comportement vis-à-vis de la puissance hégémonique américaine, pour se considérer et être considéré comme un acteur global à part entière.

(12) Cf. Cristina SOREANU PECEQUILO, « A política externa do Brasil no século XXI : os eixos combinados de cooperação horizontal e vertical », *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. LI, n° 2, 2008, pp. 136-153.

La politique extérieure du Brésil est par conséquent devenue multidimensionnelle (13) : initiatives pour la création d’un pôle politique et économique sud-américain à travers les projets intégrationnistes (MERCOSUL (14), UNASUL (15)) ; affirmation du leadership brésilien dans son espace géopolitique immédiat *via* un rôle stabilisateur et de *paymaster* régional (action contre les asymétries) (16) ; retour à la tradition multilatérale (participation active aux G20 commercial et financier (17), renforcement de la présence brésilienne dans les organisations internationales) ; rapprochement stratégique avec les autres grands pays émergents (forum de dialogue IBAS (18), coalitions du BRIC (19) et du BASIC (20)) ; développement des relations Sud-Sud (mise en place des sommets ASA (21) et ASPA (22)) (23) ; maintien des relations avec le « premier monde » (24). De plus, la posture traditionnellement non interventionniste du Brésil a évolué, ainsi qu’en attestent la prise du commandement de la MINUSTAH (25) par les Brésiliens ou encore les tentatives de médiation de Brasilia dans les crises régionales et extra-régionales (conflit israélo-palestinien et nucléaire iranien).

Sur la crise iranienne, les autorités brésiliennes ont souhaité instaurer le dialogue avec les autorités de Téhéran, au lieu d’isoler l’Iran sur la scène diplomatique. C’est dans ce cadre que s’inscrit l’accord tripartite signé le 17 mai 2010 entre l’Iran, la Turquie et le Brésil, relatif à l’enrichissement d’uranium à l’extérieur du territoire iranien. Cet effort diplomatique Sud-Sud n’a pas été suivi d’effet, puisque les puissances présentes au Conseil de sécurité de l’ONU ont préféré poursuivre le train des sanctions contre le régime de Téhéran. Toutefois, avec cette intervention dans le dossier iranien,

(13) Celso AMORIM, « Conceitos e estratégias da diplomacia do governo Lula », *DEP-Diplomacia, Estratégia e Política*, n° 1, oct.-nov. 2004, disponible sur le site Internt mundorama.net/2004/10/01/artigo-conceitos-e-estrategias-da-diplomacia-do-governo-lula-revista-diplomacia-estrategia-e-politica-edicao-outubrodezembro-01102004/.

(14) Marché commun du Sud. Dans ce travail les acronymes des organisations sud-américaines sont en portugais.

(15) Union des nations sud-américaines.

(16) Cf. Elodie BRUN / Bruno MUXAGATO, « El proyecto internacional brasileño : ¿para y por América del Sur? Intenciones regionales y proyección global vía las relaciones Sur-Sur », *Anuario Americanista Europeo*, Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina – CEISAL / Red Europea de Información y Documentación sobre América Latina – REDIAL, Salamanque, n° 10, 2013.

(17) Le G20 est un groupe de 19 pays (Afrique du Sud, Allemagne, Arabie saoudite, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chine, Corée du Sud, Etats-Unis, France, Inde, Indonésie, Italie, Japon, Mexique, Royaume-Uni, Russie, Turquie) plus l’Union européenne, dont les ministres, les chefs des banques centrales et les chefs d’Etat se réunissent régulièrement pour traiter des questions économiques et financières. Le G20 financier ne doit pas être confondu avec le G20+, qui est un groupe de pays en développement créé pour les négociations commerciales à l’Organisation mondiale du commerce.

(18) L’IBAS (ou G3) est un groupe composé de l’Inde, du Brésil et de l’Afrique du Sud.

(19) Acronyme pour Brésil-Russie-Inde-Chine.

(20) Brésil-Afrique du Sud-Inde-Chine.

(21) Sommets Amérique du Sud-Afrique.

(22) Sommets pays arabes-Amérique du Sud.

(23) Cf. Bruno MUXAGATO, « Le Brésil et le monde arabe : les limites d’un rapprochement Sud-Sud », *Les Notes de l’IFRI*, sept. 2012, 43 p.

(24) Cf. Bruno MUXAGATO, « Les relations Brésil-Europe : un rapprochement stratégique dans un monde multipolaire », *Questions internationales*, n° 55, mai-juin 2012, pp. 60-61.

(25) Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti.

le Brésil n'est plus apparu simplement comme une puissance économique émergente, mais s'est affiché comme un pays décomplexé, capable de déployer son influence sur tous les continents, hors des lignes traditionnelles (26).

En outre, les tendances multipolaires du système international étant encore institutionnellement « freinées », Brasilia défend la nécessité d'une réforme des organismes multilatéraux, notamment l'ONU et son Conseil de sécurité, afin de les rendre plus légitimes et plus représentatifs. Avec cette réforme globale du système multilatéral, les Brésiliens espèrent acquérir un plus grand pouvoir d'influence au sein des grands centres décisionnels (27). Le Brésil souhaite certes un nouvel ordre mondial, mais ne désire pas pour autant une rupture totale avec la logique du système en place. Suivant cette conception, il est souhaitable que le système mondial institutionnalisé entre dans un processus permettant, dans un « équilibre dynamique », d'intégrer certains changements favorables au Brésil et aux autres pays émergents. De manière générale, le pays sud-américain a donné beaucoup d'importance à son action dans les instances multilatérales parce qu'elles sont avant tout le lieu où s'illustrent les rapports de force entre les puissances.

Une économie mondialisée

Dans le contexte de la mondialisation, le commerce est devenu un facteur important de puissance. C'est pourquoi les gouvernements brésiliens ont été particulièrement actifs dans ce domaine, notamment en soutenant l'internationalisation des entreprises et en adoptant une diplomatie commerciale particulièrement efficace, n'excluant aucune région du monde. Les résultats ne se sont pas fait attendre puisque, entre 2001 et 2011, le commerce extérieur brésilien a été multiplié par quatre. Les autorités brésiliennes ont par ailleurs souhaité créer une nouvelle « géographie commerciale » en équilibrant les relations commerciales Sud-Sud et Sud-Nord. En dix ans, le commerce avec les pays en développement a ainsi été multiplié par six. Aujourd'hui les échanges avec les pays du Sud représentent plus de la moitié (54 %) des échanges globaux du Brésil, contre 36 % en 2001 (28).

De plus, le commerce étant perçu comme un élément fondamental dans la dispute entre les puissances, au sein de l'Organisation mondiale du

(26) Cf. Bruno MUXAGATO, « Les relations Brésil/Iran et la question du nucléaire », *Politique étrangère*, n° 2, 2010, pp. 399-411.

(27) André Luiz REIS DA SILVA, « As transformações matriciais da política externa brasileira recente (2000-2010) », *Meridiano47*, août 2010, disponible sur le site Internet www.google.fr/url?sa=t&ret=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CCUQFjAA&url=http%3A%2F%2Fseer.bce.unb.br%2Findex.php%2FMED%2Farticle%2Fdownload%2F637%2F752&ei=vDh4UIDiHIy6hAfNi4CwCg&usq=AFQjCNHsxqVwxghqUtzS20U5zQanCUoVIQ&cad=rja.

(28) Calculs de l'auteur suivant les données chiffrées du commerce brésilien présentes sur le site Internet du ministère brésilien du Développement, de l'Industrie et du Commerce, www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=576.

commerce (OMC), ainsi que dans ses relations bilatérales, le Brésil s’est montré très « offensif » en dénonçant les subventions agricoles des Européens et des Américains.

Le pays sud-américain s’est en particulier illustré à l’OMC à travers la création en 2003 du G20 commercial (ou G20+, afin de le différencier du G20 financier). Le Brésil, aux côtés de l’Afrique du Sud et de l’Inde, avait alors mobilisé toute sa capacité diplomatique afin de constituer un bloc de pays suffisamment représentatif pour défendre les intérêts du Sud dans les négociations agricoles. En plus des attaques à l’encontre des subventions octroyées aux agriculteurs du Nord, cet ensemble de pays déplore que leurs grands partenaires industrialisés persistent à maintenir des barrières protectionnistes dans des secteurs où leurs économies ont perdu toute compétitivité.

Malgré la paralysie des négociations dans le cadre du Cycle de Doha, le G20+ a incontestablement permis un rééquilibrage des rapports de force Nord-Sud au sein de l’OMC, principalement du fait de son poids dans l’agriculture mondiale (29). L’entente des pays en développement a notamment empêché que les sujets de discussion de la Conférence de Cancún (2003) s’élargissent aux nouveaux thèmes d’intérêt des pays du Nord : services et investissements. Le G20+ insiste ainsi sur la nécessité d’aboutir, au préalable, à un accord sur la libéralisation du commerce agricole. Des mesures qui iraient dans ce sens représenteraient alors une aubaine pour les grands pays exportateurs comme le Brésil puisqu’elles seraient synonymes de juteuses plus-values commerciales.

Le G20+ a de fait une importance symbolique dans les rapports Nord-Sud. Jusqu’en 2003, les Européens et les Américains s’étaient habitués à voir les pays en développement ratifier simplement et de manière automatique leurs propositions à l’OMC. Or le G20+ est la preuve que la formation de coalitions Sud-Sud peut être un moyen efficace pour négocier avec les puissances industrialisées, contrairement aux actions individuelles (30).

Nous avons ainsi pu constater que le Brésil s’est affirmé politiquement et économiquement sur le plan mondial dans le cadre de sa quête d’une reconnaissance du nouveau rôle qu’il souhaite jouer au sein du système international. Pour renforcer ses revendications, le pays a parallèlement cherché à se doter de l’ensemble des attributs de la puissance traditionnelle. C’est dans ce contexte que s’inscrit le nouvel intérêt brésilien pour le facteur militaire.

(29) Le G20+ représentait, en 2003, 60 % de la population de la planète, 12 % de la production agricole, 26 % des exportations et 18 % des importations mondiales. Cf. Marcelo Fernandes OLIVEIRA, « Estratégias internacionais e diálogo Sul-Sul no governo Lula : alianças duradouras ou coalizões efêmeras ? », in Fábio VILLARES (dir.), *Índia, Brasil e África do Sul: perspectivas e alianças*, Editora Unesp IEEI, São Paulo, 2006, pp. 313-334.

(30) Soulignons toutefois que le Brésil semble adopter depuis 2008 une posture plus individualiste en négociant les questions agricoles directement avec les puissances du Nord et en mettant au second plan la concertation avec le G20+. Il s’agit là du résultat des pressions exercées par le puissant secteur de l’agro-industrie brésilienne, qui souhaite un accord rapide dans le cadre de l’OMC.

LE DÉVELOPPEMENT D'UN *SMART POWER* BRÉSILIEN

D'après le courant réaliste des relations internationales, le système mondial est structuré par des conflits (militaires, économiques, politiques) entre les Etats et l'action extérieure de ces derniers est fondée sur la défense de l'intérêt national défini en terme de puissance (31). C'est la structure du système qui détermine le comportement de l'Etat, celui-là cherchant, à travers les instruments à sa disposition, à maximiser sa puissance.

Le Brésil occupe une place particulière dans la théorie réaliste. Il existe une asymétrie dans la capacité militaire brésilienne face aux grandes puissances, qui contraint le pays à ne pas envisager le recours à la force comme instrument de puissance. Le pacifisme traditionnel brésilien repose donc plus sur un réalisme empreint d'idéalisme : il est souhaitable de créer une communauté internationale, mais cette dernière ne romprait nullement avec le jeu des puissances. En conséquence, le *soft power* (32) traditionnel brésilien ne s'explique pas seulement par un idéal de paix mondiale reposant sur le respect des normes internationales, mais également par la faiblesse des instruments coercitifs dont dispose le Brésil. Les Brésiliens sont ainsi contraints de privilégier la capacité diplomatique de leur pays à dialoguer avec l'ensemble du monde et à promouvoir le multilatéralisme.

Toutefois, depuis l'ère Lula, il y a eu une remise en question de l'absolu pacifisme du pays sud-américain. Le Brésil cherche dorénavant à devenir une puissance militaire moyenne pour se « crédibiliser » au sein du système international, notamment sur les questions de sécurité collective. Une force militaire « robuste », en complément de son *soft power* traditionnel, doit permettre de renforcer sa capacité négociatrice sur le plan mondial. Le Brésil a ainsi adopté le concept de *smart power* (33), visant à combiner stratégiquement la diplomatie et la force militaire, pour se doter d'un instrument de projection de puissance et d'influence plus efficient. De plus, l'ambition de Brasilia suppose un renforcement des capacités militaires du pays, afin que les forces armées puissent être mises à disposition de l'Etat pour la réalisation de ses objectifs en matière de politique extérieure (34).

(31) Hans MORGENTHAU, *Politics Among Nations : The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, New York, 1978, pp. 4-15.

(32) Le *soft power* ou la puissance douce est un concept utilisé en relations internationales et développé par le professeur américain Joseph Nye pour décrire la capacité d'un acteur politique à influencer le comportement d'un autre acteur à travers des moyens non coercitifs. Cf. Joseph NYE, *Bound to Lead : The Changing Nature of American Power*, Basic Books, New York, 1990, 261 p.

(33) Ce concept a été développé par Suzanne Nossel à la suite de l'invasion de l'Iraq en 2003 et en réaction à l'unilatéralisme belliqueux de la politique extérieure néo-conservatrice durant l'administration George W. BUSH. Cf. Suzanne NOSSEL, « Smart Power », *Foreign Affairs*, mars-avr. 2004.

(34) Cf. Bruno MUXAGATO, « Les forces armées au service de la promotion internationale du Brésil », *Revue Défense*, Institut des hautes études de défense nationale – IHEDN, n° 145, juin-juil. 2010, pp. 22-26.

Le choix de la France pour la modernisation de l’appareil militaire brésilien

Depuis la transition démocratique intervenue dans les années 1980, les gouvernements successifs brésiliens avaient volontairement accordé peu d’importance au domaine de la défense. Cela s’explique pour des raisons aussi bien politiques (méfiance à l’égard de l’institution militaire) qu’économiques (notamment dans les contextes de crise). C’est donc logiquement que l’appareil militaire brésilien s’est progressivement affaibli, jusqu’à atteindre un niveau d’obsolescence inquiétant. Toutefois, dans le cadre de la nouvelle « stratégie nationale de défense » (*Estratégia nacional de defesa* ou END) (35) adoptée en 2008, le budget militaire brésilien a bénéficié d’une augmentation importante, en vue principalement de moderniser les équipements des forces armées et, parallèlement, de développer technologiquement l’industrie de défense nationale (36).

La marine et l’armée de l’air ont été les deux grands bénéficiaires de cet effort budgétaire. Concernant la marine, le projet à moyen terme est d’accroître le niveau opérationnel et d’autonomie de la flotte brésilienne. Dans ce cadre, l’une des ambitions – déjà ancienne – du Brésil est de disposer de sous-marins nucléaires d’attaque (SNA) pouvant assurer une présence dissuasive au large des côtes brésiliennes (37). Les SNA paraissent essentiels pour un pays devant contrôler 4,4 millions de km² de zone économique exclusive, en prenant en compte, par ailleurs, que 90 % du pétrole brésilien et 95 % de son commerce extérieur sont transportés par voie maritime (38). Les Brésiliens veulent avant tout placer leurs gigantesques réserves d’hydrocarbures en eaux profondes du pré-sel sous haute protection. Pour cela, une capacité océanique leur permettant d’exercer leur souveraineté dans l’Atlantique-Sud est devenue indispensable, d’où l’intérêt de se doter d’une force sous-marine conséquente. Concernant l’armée de l’air, un plan de modernisation (plan « Fênix ») porte sur l’ensemble de ses équipements (aviation de combat, transport, hélicoptères) (39) : il s’agit à terme d’avoir la totale maîtrise de l’important espace aérien brésilien.

En plus de la logique capacitaire de surveillance et de protection du territoire national, la modernisation de l’outil militaire brésilien obéit également à une stratégie industrielle. Les Brésiliens négocient dorénavant avec les puissances étrangères pour obtenir des transferts de technologie,

(35) Présidence de la République, *Decreto n° 6.703. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa*, Brasília, 18 déc. 2008, disponible sur le site Internet www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm.

(36) Sénat, *op. cit.*, p. 22.

(37) *Ibid.*, p. 26.

(38) Amiral Julio SOARES DE MOURA NETO, « A importância da construção do submarino de propulsão nuclear brasileiro », *Notícias Militares*, 9 avr. 2009, disponible sur le site Internet noticiasmilitares.blogspot.fr/2009/04/comandante-da-marinha-importancia-da.html.

(39) Sénat, *op. cit.*, p. 27.

afin de développer l'industrie de défense nationale. Brasilia voit dans ce processus « *un élément de son autonomie stratégique, mais également, très concrètement, une source de développement économique à travers son marché national de défense et, à terme, un potentiel à l'exportation vers les marchés sud-américains et internationaux* » (40).

C'est dans ce contexte que se sont développées les relations entre la France et le Brésil dans le domaine militaire (41). Plutôt qu'une simple acquisition de nouveaux armements, les autorités brésiliennes ont envisagé une coopération de grande envergure avec l'Hexagone, qui doit permettre non seulement le renouvellement des équipements des forces armées, mais également le développement et la montée en gamme de l'industrie de défense brésilienne.

Le plan d'action du partenariat stratégique franco-brésilien, signé le 23 mai 2008 à Brasilia, comporte ainsi un large volet consacré à la coopération en matière de défense. La France a clairement signifié à son partenaire brésilien qu'elle souhaitait l'accompagner dans son effort de modernisation de ses équipements et a démontré qu'elle n'était pas réticente au principe des transferts de technologie, contrairement à d'autres puissances. Dans le cadre du partenariat, la France a obtenu la signature de deux grands contrats portant sur des sous-marins et des hélicoptères de transport, pour un montant total d'environ 11 milliards US\$ (6 milliards US\$ de part française). Le Brésil est ainsi devenu en 2009 le premier client de l'Hexagone en matière d'armement (42). A travers ce rapprochement avec un pays européen dans un domaine hautement sensible et stratégique, le géant sud-américain a confirmé sa stratégie d'autonomisation vis-à-vis de Washington.

En se lançant dans la modernisation de ce facteur classique de la puissance que représente la force militaire, Brasilia entend donner une autre dimension à son affirmation internationale. Le repositionnement du pays sud-américain sur la scène mondiale lui impose d'adopter une nouvelle posture en matière de défense, puisqu'il est appelé à faire face à de nouveaux défis impliquant de nouvelles responsabilités.

La participation aux missions de maintien de la paix de l'ONU et l'avènement du principe de « non-indifférence »

L'un des axes stratégiques de la projection internationale du Brésil consiste à intensifier sa participation dans les organismes multilatéraux. Les autorités brésiliennes perçoivent l'espace multilatéral comme un instrument pertinent de défense des intérêts nationaux et d'influence dans l'élaboration

(40) *Ibid.*, p. 28.

(41) Cf. Bruno MUXAGATO, « President Lula's international ambitions and the Franco-Brazilian strategic partnership », *Défense nationale et sécurité collective*, n° 2, fév. 2009, pp. 86-93.

(42) Sénat, *op. cit.*, p. 29.

des normes internationales. Il s’agit en particulier pour la puissance sud-américaine de s’adapter à un système international dans lequel prévaut une asymétrie de pouvoir. Dans cet environnement compétitif, Brasilia promeut le multilatéralisme pour contrer les tendances unilatéralistes des grandes puissances.

Cet axe stratégique brésilien s’est notamment concrétisé par une participation active aux débats sur la réforme de l’Organisation des Nations Unies, en particulier, de son Conseil de sécurité. Or, pour légitimer leurs ambitions au sein de l’organisation, les décideurs brésiliens portent une grande attention aux missions de maintien de la paix. La présence de casques bleus *auriverde* au sein de la Mission des Nations Unies de stabilisation en Haïti (MINUSTAH) est emblématique de cet intérêt : le Brésil a en effet répondu favorablement en 2004 aux demandes de la France et des Etats-Unis – dans le cadre du Conseil de sécurité de l’ONU – d’intégrer la force multinationale sur place et, pour la première fois, d’en assumer le commandement. L’étendue des responsabilités, à savoir commander entre 7 000 et 9 000 hommes (13 contingents de différents pays) et garantir un climat de sécurité et de stabilité sur toute l’île, souligne l’importance de la mission dévolue aux Brésiliens. De fait, le Brésil ne participe pas seulement à la MINUSTAH à travers l’envoi de troupes, mais également en jouant un rôle de premier ordre du point de vue tactico-opérationnel.

Afin de justifier sa décision d’intervenir en Haïti, le gouvernement brésilien a dû faire en sorte d’allier le principe classique de « non-ingérence », inscrit dans la Constitution fédérale de 1988, à celui de « non-indifférence ». Ce dernier principe repose sur le sentiment d’une nouvelle responsabilité qui incomberait au Brésil au niveau international et qui se matérialiserait par une « diplomatie de la solidarité ». L’utilisation de cette notion de « non-indifférence » par la diplomatie brésilienne a ainsi pour but d’éviter toute connotation négative de l’action de la MINUSTAH, en mettant en avant principalement son caractère humanitaire. Il s’agit plus généralement de justifier un plus grand interventionnisme de la part de la communauté internationale lorsqu’il est question de répondre aux situations d’urgence. L’institutionnalisation du concept de non-indifférence ne consiste pas à ignorer les fondements de la souveraineté, mais bien à procéder à une profonde redéfinition de la non-intervention. Cela implique notamment que l’inviolabilité d’un Etat trouve ses limites avec l’atteinte aux droits à la vie et à la dignité de la personne.

En définitive, la participation du Brésil à la MINUSTAH illustre diverses caractéristiques de la politique extérieure brésilienne. Il existe fondamentalement une motivation à caractère solidaire, dans le but d’apporter à Haïti la paix, la sécurité et la stabilité, à savoir des éléments indispensables au renforcement de l’Etat et à l’établissement de conditions de vie dignes. Le mandat conféré au Brésil par la communauté internationale coïncide « avec

les causes que le pays défend » (43) : il s'agit pour les Brésiliens de promouvoir la paix et le développement, qui représentent des principes et des objectifs recherchés sur le plan domestique et qui sont transposés au niveau international par l'intermédiaire de la politique extérieure. Dans le même temps, l'implication du Brésil en Haïti a un caractère stratégique, puisqu'elle participe à l'affirmation internationale du pays.

Il convient également de souligner une autre participation symbolique des Brésiliens à une opération de maintien de la paix, avec la prise du commandement naval de la Force intérimaire des Nations Unies au Liban (FINUL – *Maritime Task Force*) en février 2011 (44). Cette présence brésilienne au Moyen-Orient renvoie une nouvelle fois à une volonté de prouver au monde que le Brésil peut assumer ses responsabilités en tant que grand acteur international soucieux de préserver la stabilité dans toutes les régions du monde.

* *

*

Dans un système international en pleine transformation, marqué par l'émergence de nouvelles puissances et la déconcentration du pouvoir mondial, le Brésil s'adapte à la nouvelle donne afin de profiter des dynamiques de changement et de défendre au mieux ses intérêts dans le concert des nations. Le pays s'appuie en particulier sur ses atouts matériels pour se construire en tant que puissance et opérer sa projection internationale.

Le Brésil est devenu au fil des années un participant actif des relations internationales, poursuivant sa vocation d'acteur mondial ayant des intérêts et des responsabilités dans toutes les régions du globe. Il est un fait que le prestige international du pays et son influence se sont accrus considérablement ces dernières années.

Sur le plan commercial, les diverses initiatives diplomatiques ont permis une augmentation sensible du commerce extérieur brésilien et une diversification des marchés. Dans le domaine politique, le pays a renforcé sa position dans certaines grandes instances multilatérales : OMC, G20 financier, FMI, Banque mondiale, Conférence des parties sur le changement climatique, etc. Dans l'ensemble de ces centres décisionnels, Brasilia a su profiter de ses alliances avec d'autres acteurs du Sud pour exiger que les intérêts du monde en développement soient mieux respectés. Le pays est par ailleurs devenu une puissance stabilisatrice crédible grâce à sa participation active aux missions onusiennes et ses tentatives de médiation dans les crises régionales et extra-régionales.

(43) Luis Inácio LULA DA SILVA, *Discurso proferido na cerimônia de embarque das tropas militares para a missão de paz no Haiti*, Brasília, 31 mai 2004.

(44) En plus des officiers présents au centre de commandement de la force navale de la FINUL, le Brésil a envoyé sur place la frégate *União* en octobre 2011 (remplacée en mai 2012 par la frégate *Liberal*). Cf. ONU, « UNIFIL Maritime Task Force (MTF) », disponible sur le site Internet unifil.unmissions.org/Default.aspx?tabid=11584&language=en-US.

Toutefois, malgré les efforts consentis, le Brésil a aussi essuyé des revers et continue de devoir faire face à de nombreux obstacles. Concernant la question du soutien à sa candidature à un siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies, l’Amérique du Sud en tant que bloc, l’Union africaine et la Chine, sans parler des Etats-Unis et de la Russie, tous font preuve de réticences lorsqu’il s’agit d’appuyer sans ambiguïté les prétentions brésiliennes. Et toutes les candidatures du pays sud-américain visant l’obtention de la direction d’une grande organisation internationale (OMC en 2005 et 2009, BID en 2005) se sont soldées par des échecs. Enfin, sur le plan domestique, le pays continue de présenter une société profondément inégalitaire et doit relever le défi lié aux innombrables problèmes attachés aux questions sociales. Ces obstacles internes pourraient à l’avenir freiner son ascension internationale.

Cela étant, le géant sud-américain peut envisager son avenir sous de bons auspices puisqu’il présente les conditions pour maintenir un haut niveau productif et une importante croissance dans les prochaines années. A travers son dynamisme économique, le pays aura d’ailleurs la capacité d’œuvrer pour son développement interne et d’amener la société brésilienne à un meilleur niveau de vie en s’attaquant aux grandes carences en matière de santé, d’éducation et d’accès à l’emploi. Tout cela dépendra bien sûr de la volonté politique des gouvernements en place. Nul doute que le Brésil profitera en particulier de l’organisation, à seulement deux ans d’intervalle, des deux plus importants événements sportifs au niveau mondial – la Coupe du Monde de football en 2014 et les Jeux olympiques en 2016 – pour agir efficacement dans le domaine des politiques sociales.

