



SciencesPo.

CERI
CNRS

LE G20 ET LA DIPLOMATIE COMMERCIALE DU BRÉSIL

Frédéric Louault*

Le Brésil s'est présenté dans une configuration inédite au sommet du G20 de Séoul, les 11 et 12 novembre 2010. Le président en exercice, Luis Inácio Lula da Silva, avait demandé à être accompagné de la future présidente, Dilma Rousseff. Facilement élue le 31 octobre 2010, l'héritière de Lula – elle fut la coordinatrice de son gouvernement entre juin 2005 et mai 2010 – entrera en fonction le 1^{er} janvier 2011. A Séoul, Dilma Rousseff n'était pas autorisée à participer aux réunions officielles. Dans les pas de Lula, elle a toutefois fait une entrée remarquée sur la scène internationale. Elle a également confirmé à ses futurs homologues qu'elle poursuivrait les grands axes de la politique extérieure brésilienne. Une politique marquée, depuis l'arrivée de Lula à la tête de l'Etat en 2003, par un insatiable désir de reconnaissance. Bien que désidéologisée et pragmatique, la politique extérieure du Brésil de Lula porte certains traits du volontarisme décomplexé des années 1950. Audace, énergie et confiance. C'est en ces termes qu'André Malraux avait qualifié, en 1959, l'effort diplomatique du Brésil. « Ce n'est pas votre devise officielle, mais c'est peut-être celle que

vous donnera la postérité », avait-il ajouté¹. La diplomatie brésilienne se caractérise par une certaine inertie historique et durant ces vingt dernières années, aucune rupture significative n'a été engagée par le ministère des Relations extérieures (Itamaraty)². C'est en termes de style que la diplomatie brésilienne a connu les changements les plus notables. Entre l'ère Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) et l'ère Lula (2003-2010), le Brésil est ainsi passé d'une ambition internationale discrète à une ambition assumée et affirmée. Sous Cardoso, les ministres Luiz Felipe Lampreia puis Celso Lafer avaient fait preuve de « modération constructive ». Dans un climat de plus en plus empreint d'interdépendance complexe, le ministre des Relations extérieures de Lula, Celso Amorim, a développé une diplomatie de « confrontation cordiale »³.

UNE DIPLOMATIE COMMERCIALE MULTI-POSITIONNEE.

Cette stratégie de « confrontation cordiale » est manifeste en ce qui concerne les relations économiques internationales. En 2002, Lula s'était fixé pour objectif de transformer la géographie du commerce mondial. Manque de réalisme et d'humilité ? En 2003, le premier discours de Lula au Forum économique de Davos suscitait certains sourires condescendants parmi les grands de l'économie-monde⁴. Huit ans après, ces sourires se sont crispés. Dans un contexte de morosité économique globale, le Brésil affiche une stabilité presque insolente. La crise financière de 2008 n'a eu des effets que marginaux sur l'économie brésilienne. Après une légère contraction en 2009 (-0,2%), la croissance du PIB brésilien est estimée à plus de 7% pour 2010, dans un contexte de maîtrise de l'inflation. Au niveau interne, cette croissance est tirée par la consommation des ménages (sous l'effet d'une

¹ Malraux André, ministre français des Affaires culturelles, Discours à Brasília prononcé le 25 août 1959. <http://www.culture.gouv.fr/culture/actualites/dossiers/malraux2006/discours/a.m-brasilia.htm>

² Almeida Medeiros (de) Marcelo, "Eleições 2010. O que pode mudar na política externa brasileira?", *Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes* (OPALC, Sciences Po), 10 mars 2010.

³ Rouquié Alain, *Le Brésil au 21^e siècle*, Paris, Fayard, 2006, chapitre 9, « Puissance régionale ou acteur mondial ? », p.379.

⁴ Davos Annual Meeting, Dialogue with the President of Brazil on Global Governance, Luiz Inacio Lula da Silva, President of Brazil (chaired by José María Figueres, Managing Director, World Economic Forum), 26/01/2003, <http://www.weforum.org/> (<http://www.youtube.com/watch?v=yQlrl6865IE>)

hausse salariale), la progression des investissements des entreprises et l'augmentation des dépenses publiques. Elle s'appuie sur un programme anticyclique d'accélération de la croissance (PAC). Cette stabilité économique et le maintien de taux d'intérêts élevés ont conforté l'attrait des investisseurs étrangers. Au niveau externe, le Brésil a également su diversifier ses partenariats pour intensifier son potentiel exportateur et faire croître le solde de sa balance commerciale⁵. Le commerce extérieur est le principal pilier de son actuel modèle de croissance. L'effort diplomatique est pensé à la fois comme un « instrument au service du développement économique »⁶, comme un « élément à part entière du projet national de développement, et comme un vecteur contribuant à la réduction des vulnérabilités externes du pays »⁷. Le Brésil a su valoriser et exploiter son potentiel commercial, qui repose sur d'importantes richesses naturelles (pétrole, soja, viandes, fruits, etc.). Mais il a surtout consolidé ses positions à travers d'intenses négociations dans différentes sphères de la diplomatie commerciale, au premier rang desquelles l'Organisation Mondiale du Commerce⁸. Cette stratégie s'est accompagnée d'une affirmation de son leadership régional et du développement sans précédent des relations avec les autres pays émergents (Inde, Chine, Afrique du Sud, Russie) et avec certains pays moins avancés (PMA). Les échanges avec l'Afrique sont passés de 5 milliards de dollars en 2002 à 26 milliards en 2008. Dans le même temps, le commerce avec les pays arabes est passé de 6 à 20 milliards de dollars. Surtout, la Chine est devenue en 2009 le premier partenaire commercial du Brésil. Au moyen de cette diplomatie multi-positionnée, le Brésil s'est imposé

⁵ Le montant des exportations du Brésil s'élevait à plus de 231 milliards de dollars en 2008, contre 133,4 milliards en 2005 et 71 milliards en 2002. Source, Université de Sherbrooke, « Perspective Monde », consulté le 20 novembre 2010.

<http://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMTendanceStatPays?codeTheme=7&codeStat=NE.EXP.GNFS.CD&codePays=BRA&codeTheme2=2&codeStat2=x&langue=fr>

⁶ Muxagato Bruno, « La montée en puissance du Brésil de Lula », in *Alternatives Internationales*, n°41, janvier-février 2010, p.109.

⁷ Bustani José Mauricio, « Le Brésil au 21^e siècle et le partenariat stratégique avec la France », in *Politique Etrangère*, vol.75, été 2010, p.385

⁸ Au sein de l'OMC, le Brésil est l'un des promoteurs du Groupe des 20 (appelée « G20+ »). Ce groupe de vingt pays en développement a émergé en 2003, lors des préparations de la Conférence ministérielle de l'OMC à Cancun. Ce groupe prône une plus grande ouverture de la politique agricole des pays industrialisés (avec la réduction des barrières protectionnistes mises en place par les Etats-Unis et l'Union européenne). Le Brésil s'est aussi affirmé en rejoignant le groupe de mise à l'agenda des thèmes de négociation (Brésil, Inde, Etats-Unis, Union européenne).

comme un Etat pivot entre le Nord et le Sud. Il mène la fronde pour un rééquilibrage des relations commerciales en faveur des pays émergents.

LE G20, UNE PRIORITE POUR L'ACTION DIPLOMATIQUE DU BRESIL ?

La crise financière de 2008 constitue une opportunité pour conforter la stratégie brésilienne. Lula lui-même ne s'est pas privé d'instrumentaliser la crise pour peser sur l'évolution des rapports Nord-Sud. Insistant d'une part sur la responsabilité des pays développés dans le déclenchement de la crise, d'autre part sur l'importance des pays en développement dans la relance, il a souligné les nécessités d'une réforme de fond rendant la gouvernance mondiale plus légitime, plus représentative et plus efficace. A côté de l'OMC et du FMI (où une réforme des quotas adoptée en octobre 2010 a permis au Brésil d'augmenter sa contribution de 1,78% à 2,32%, donc son poids dans la prise de décision), le G20 est devenu l'une des avant-scènes de l'effort brésilien pour un remodelage de l'ordre économique international. C'est d'ailleurs sous une influence pressante du Brésil que le G20 éclipse le G8 et s'impose comme instance légitime d'un nouveau multilatéralisme économique. Pour le Brésil, la stabilisation du G20 et sa future institutionnalisation symbolisent l'évolution des rapports de force. Le paragraphe 9 de la Déclaration de Séoul (12 novembre 2010) en marque la reconnaissance, même si aucun engagement concret n'a encore été envisagé. Les membres du G20 promeuvent « un FMI modernisé, qui reflète mieux les changements de l'économie mondiale, à travers une plus grande représentation des marchés émergents dynamiques et des pays en développement »⁹. Qu'attend concrètement le Brésil du G20 ? Quels sont les intérêts de ce poids lourd des émergents ? Quel sera son rôle dans les années à venir ? Quels seront ses principaux domaines d'action ? Menée au nom du « Sud », l'action du Brésil au sein du G20 sert avant tout un dessein national. Derrière les discours de solidarité Sud/Sud, ce sont des intérêts essentiellement économiques qui

⁹ The G20 Seoul Summit Leaders' Declaration, 11 et 12 novembre 2010, §9

guident ses actions dans les instances de coopération¹⁰. Les positions défendues par le Brésil au sein du G20 viennent dorénavant compléter le travail qu'il mène à l'OMC et au FMI en faveur d'une plus ample libéralisation des échanges. Plus précisément, il s'agit pour le Brésil de s'attaquer aux mesures adoptées par les autres Etats susceptibles de fragiliser son potentiel exportateur, donc de freiner sa croissance.

LIMITES ET PERSPECTIVES DE LA PRESSION DIPLOMATIQUE BRÉSILIENNE AU G20

Or, la délégation brésilienne se rend au sommet de Séoul en pleine conjoncture de « guerre des changes ». La Chine a dévalué sa monnaie, tandis que les Etats-Unis ont injecté six cents milliards de dollars dans l'économie nationale, manœuvre considérée par Dilma Rousseff comme une forme de « protectionnisme masqué ». La sensible appréciation du *real* brésilien (+12% en 2010) pénalise le pays par rapport à ses partenaires et concurrents exportateurs. Dans sa dénonciation des entraves monétaires au libre-échange, Lula a pu trouver l'appui de l'Union européenne, par ailleurs en conflit avec le Brésil à l'OMC au sujet des subventions agricoles... S'il a ouvertement critiqué les mesures rectificatives employées par les Etats-Unis (position considérée comme purement rhétorique par l'ambassadeur des Etats-Unis à Brasília, Thomas Shannon), Lula a toutefois soigneusement refusé une posture de confrontation directe avec la Chine, premier importateur mondial de produits brésiliens. Faute de parvenir à faire fléchir ses partenaires, Lula en a appelé à la coopération, à la solidarité et à la coordination des efforts plutôt qu'aux replis protectionnistes : « le G20 ce n'est pas chacun se sauve, ce n'est pas chacun pour soi et Dieu pour tous, c'est tous pour tous et Dieu pour tous »¹¹. Aveu de faiblesse du Brésil, qui s'arroge le statut de « puissance émergente la plus stable », mais qui peinerait encore à jouer les premiers rôles ?

¹⁰ Ventura Enrique, « La diplomatie Sud-Sud du Brésil de Lula. Entre discours et réalité », *Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes* (OPALC, Sciences Po), 22 juin 2010. Enrique Ventura définit la politique extérieure du Brésil selon une double logique de « coopération/solidarité » et de « concurrence/prédation ».

¹¹ Discours de Lula, G20 Seoul Summit, 11 novembre 2010.

La dernière grande apparition internationale de Lula en qualité de président ne s'est pas soldée par une consécration diplomatique. Malgré un bilan en demi-teinte à Séoul, le Brésil prolongera la dynamique de sa politique étrangère sous la présidence de Dilma Rousseff. Il aura même une place centrale lors de la présidence française du G20 (2010/2011), particulièrement lorsque seront abordées les thématiques de la « croissance sociale » et de la « croissance durable », proposées à l'agenda. En ce qui concerne les programmes sociaux, le Brésil pourra légitimement promouvoir son équation d'enrichissement multi-sectoriel, mêlant stimulation économique et transferts conditionnés de revenus. Entre 2003 et 2010, douze millions d'emplois ont été créés au Brésil, le salaire minimum mensuel est passé de 87 à 219 euros, l'indice Gini a été ramené de 0,59 à 0,51 et vingt-cinq millions de personnes sont sorties de la pauvreté (les classes moyennes représentent dorénavant 53,8% de la population)¹². En revanche, le gouvernement Lula n'a pas engagé de tournant environnemental et le Brésil a encore du chemin à faire pour revendiquer un modèle de développement durable. Poumon de la planète et grand producteur énergétique (éthanol, pétrole, gaz), le Brésil n'en sera pas moins au cœur des négociations pour une voie de croissance équilibrée et responsable.

***Frédéric Louault, rédige une thèse sur les élections et les carrières politiques au Brésil. En 2009 il a dirigé l'ouvrage *Brésil, municipales 2008. Des élections de positionnement*, (Opalc).**

¹² Louault Frédéric, « Lula, père des pauvres ? », *La Vie des Idées*, 29 octobre 2010.

Références

Almeida Medeiros (de) Marcelo, "Eleições 2010 : o que pode mudar na política externa brasileira?", *Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes* (OPALC, Sciences Po), 10 mars 2010.

Bustani José Mauricio, « Le Brésil au 21^e siècle et le partenariat stratégique avec la France », in *Politique Etrangère*, vol.75, été 2010, pp.385-398.

Dabène Olivier, « Iran: le surprenant faux-pas de la diplomatie brésilienne », *Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes* (OPALC, Sciences Po), 15 juin 2010.

Lambert Jacques, « La naissance au Brésil d'une nouvelle puissance mondiale », *Politique étrangère*, vol.11, n°2, 1946, pp.129-166.

Louault Frédéric, « Lula, père des pauvres ? », *La Vie des Idées*, 29 octobre 2010.

Muxagato Bruno, « rapprochement franco-brésilien. Une relation stratégique au-delà d'un partenariat militaire ? », *Diplomatie*, n°46, septembre-octobre 2010, pp.25-32.

_, « La montée en puissance du Brésil de Lula », in *Alternatives Internationales*, n°41, janvier-février 2010, pp.103-109.

Peixoto Antonio Carlos, « La montée en puissance du Brésil : concepts et réalités », *Revue Française de Science Politique*, vol. 30-2, 1980, pp. 328-355.

Rouquié Alain, *Le Brésil au 21^e siècle*, Paris, Fayard, 2006, chapitre 9, « Puissance régionale ou acteur mondial ? », pp.325-379.

Ventura Enrique, « La diplomatie Sud-Sud du Brésil de Lula. Entre discours et réalité », *Observatoire Politique de l'Amérique latine et des Caraïbes* (OPALC, Sciences Po), 22 juin 2010.

_, « La politique extérieure brésilienne et l'élection présidentielle de 2010 », *Groupe de Recherche Interdisciplinaire sur le Brésil* (GRIB), février 2010.