

C E T R I

ANALYSE 2015  
7 mai

Centre tricontinental

## BRÉSIL : ÉVEIL D'UNE PUISSANCE

Laurent Delcourt

**« Le Brésil est un pays d'avenir, mais il le restera longtemps. » Sarcastique, la formule inventée par Clemenceau a souvent été reprise pour mettre en évidence l'incapacité du Brésil à surmonter ses énormes contradictions socio-économiques et à trouver une place légitime dans le concert des nations, en dépit de son extraordinaire potentiel. Ce qui ne l'empêche pas d'apparaître comme une des principales puissances économiques et politiques émergentes à l'aube du XXIe siècle.**

« Pays riche, mais injuste », comme le clamait l'ex-président Cardoso, le Brésil est surtout connu pour ses violents contrastes sociaux. Si inégalitaire qu'un géographe brésilien a même été jusqu'à forger le terme « Belíndia » pour le qualifier : la Belgique, terre de cocagne (supposée), fondue dans le sous-continent indien avec ses immenses poches de pauvreté. Poches d'exclusion que la démocratisation, orchestrée par les militaires en 1984, est loin d'avoir gommée. Fortement endetté et extrêmement vulnérable aux chocs économiques externes, le pays a longtemps été considéré comme un géant aux pieds d'argile et comme un nain sur l'échiquier diplomatique. Quoi de plus révélateur à ce propos que le lapsus du président Reagan qui, en visite d'État au Brésil en 1982, déclara devant des parlementaires médusés : « Je suis ravi d'être en Bolivie ! » (Lambert, 2010).

Et puis, récemment, les choses ont changé. L'image que le Brésil traînait péniblement s'est peu à peu inversée, en particulier depuis l'arrivée à la présidence en 2003 de Luis Inácio Lula da Silva, figure historique du plus grand parti de gauche du continent, le Parti des travailleurs (PT). Ainsi, l'année même de son intronisation, prenant la tête d'une coalition de pays du Sud, le Brésil surprend la communauté internationale en mettant en échec les accords de l'OMC à Cancún ; et, un an plus tard, en enterrant le projet de Zone de libre-échange des Amériques (ALCA) proposé par Washington. Sur le front économique, la stabilité est acquise dès les premiers mois de la présidence de Lula; la croissance est au rendez-vous. Et, en 2008, fort du remboursement anticipé de sa dette et peu rancunier, le Brésil accorde un prêt de 14 milliards de dollars au FMI en pleine tourmente financière mondiale.

Gratifié du titre de « champion dans la lutte contre la pauvreté », courtisé par la presse et les milieux d'affaires internationaux, bénéficiant à l'extérieur comme à l'intérieur du pays d'une popularité stratosphérique après deux mandats consécutifs, Lula passe en 2011 le relais présidentiel à son ex-Première ministre, Dilma Rousseff. Quelques mois plus tard, en visite à Bruxelles, celle-ci n'hésite pas à sermonner les dirigeants européens sur leurs politiques d'austérité: « Adopter des ajustements fiscaux récessifs ne suffit pas, leur lance-t-elle, « car l'histoire nous montre que nous ne serons capables de sortir de la crise qu'en stimulant la croissance, en même temps qu'avec des politiques de stabilité et des politiques sociales dont le but est de créer des emplois et des revenus (...) Dans notre cas, les ajustements fiscaux extrêmement récessifs n'ont fait qu'approfondir le processus de

stagnation, de pertes d'opportunités et d'emplois. On sort difficilement de la crise sans accroître la consommation et l'investissement, sans croissance économique ».

### **Surmonter un « héritage maudit »: clés et recettes**

Il est vrai que le bilan socio-économique du Brésil de Lula a de quoi faire pâlir d'envie ces mêmes dirigeants, incapables de trouver des réponses satisfaisantes à la crise dans laquelle l'Europe s'enfonce inexorablement. Tout au long de la première décennie du 21<sup>e</sup> siècle, le pays affiche une santé socio-économique insolente. À peine touché par la catastrophe financière de 2008, qualifiée ironiquement de « vaguelette » (marolinha) par Lula, le Brésil connaît une croissance relativement stable et élevée depuis 2004, au point d'être donné en exemple par la presse économique internationale. En moins de 10 ans, environ 20 millions de nouveaux emplois formels sont créés tandis que le travail informel régresse de 50 %. Dans le même temps, près de 30 millions de personnes sont extraites de la pauvreté, et les régions les plus misérables du pays enregistrent un recul net de la mortalité infantile et de l'analphabétisme. Désormais, la moitié des Brésiliens appartient à la classe moyenne et, pour la première fois de son histoire, le Brésil est parvenu à réduire ses profondes inégalités sociales, lesquelles avaient atteint des sommets dans les années 1990 suite aux réformes libérales du président Cardoso.

Comment expliquer un tel progrès ? Quels en ont été les ressorts ? Certes, le premier gouvernement Lula n'a pas été celui de la rupture ni celui des grandes innovations sociopolitiques. Afin de rassurer les marchés financiers effrayés par la perspective de voir l'ex-syndicaliste du Parti des travailleurs arriver à la tête du plus grand pays d'Amérique latine, Lula s'était engagé à respecter les compromis financiers de son prédécesseur et à poursuivre une politique d'orthodoxie économique (rigueur budgétaire, contrôle de l'inflation, excédent primaire) au grand dam de ses partisans. Mais une fois arrivé au pouvoir, son gouvernement reprend progressivement en mains les rênes de l'économie et renoue avec l'investissement public, réhabilitant en quelque sorte l'État dans son ancien rôle de maître d'oeuvre des politiques de développement.

Ainsi, tout en poursuivant des objectifs de stabilité macro-économique, « mal nécessaire » justifié par l'« héritage maudit » (explosion du chômage et de la dette, croissance des inégalités, etc.) laissé par son prédécesseur, Lula met un terme au processus de privatisation rampante qui menaçait certains fleurons de l'économie brésilienne (Petrobras, Banco do Brasil, etc.). Il réactive plusieurs instruments d'investissement publics, comme la BNDES (Banque nationale de développement économique et social), multiplie les aides et les incitants économiques, et double pratiquement le salaire minimum. Parallèlement, des politiques sociales novatrices sont initiées en faveur des catégories les plus pauvres de la population : distribution dans les hôpitaux, les prisons et les écoles publiques de repas composés en partie de produits issus de l'agriculture familiale; accroissement des aides et crédits aux paysans ; construction à grande échelle de logements sociaux; instauration de quotas permettant à certaines populations marginalisées (populations indigènes ou afro-brésiliennes) d'accéder à l'enseignement supérieur, et divers programmes de transfert de revenu. Le plus emblématique d'entre eux, l'allocation Bolsa Família, bénéficie aujourd'hui à près de 14 millions de familles pauvres. Somme toute, Lula et Dilma Rousseff après lui, ont renoué d'une certaine manière avec le modèle « développementiste » expérimenté après-guerre au Brésil, en privilégiant une politique de nature néo-keynésienne, centrée d'une part sur la redynamisation de la croissance et d'autre part, sur la création d'une demande et d'un marché intérieurs, via des hausses de revenu, des politiques sociales ciblées et l'expansion du crédit (Maringoni, 2011). Mais pour mener à bien ce projet, et le financer, leur gouvernement a dû aussi se ménager de nouvelles marges de manoeuvre internationales. D'où un activisme diplomatique tous azimuts.

### **Une nouvelle visibilité internationale**

L'ex-président Lula avait toujours fait part de sa volonté de « changer la géographie politique et économique du monde » en faisant du Brésil l'un des piliers d'un nouvel ordre mondial multipolaire,

une puissance pacifique, respectée et écoutée, dotée d'une politique extérieure propre, et moins dépendante des pressions externes et des directives des institutions financières internationales.

D'emblée, cette volonté s'est concrétisée par le rejet d'accords jugés inégaux ou contraires aux intérêts du pays (accord de Cancún de 2003, Alca en 2005), le remboursement anticipé d'une bonne partie de la dette extérieure, rendue possible par l'accumulation d'une importante réserve de change, et surtout, une politique internationale nettement plus volontariste. Aussi, le Brésil prit l'initiative d'amorcer de nombreux rapprochements et de bâtir de nouvelles alliances, tantôt provisoires et à géométrie variable à l'instar du G20 et du G 77, tantôt plus institutionnalisées et durables, avec les pays arabes et africains, dans le cadre de l'ASA (Afrique, Amérique du Sud) et de l'ASPA (Amérique du Sud, pays arabes), mais surtout avec les autres pays émergents : les Forums BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud), IBAS (Inde, Brésil, Afrique du Sud) et BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Chine). Objectifs du géant brésilien: renforcer les coopérations Sud-Sud, redynamiser les exportations tout en s'assurant de nouveaux débouchés, et maximiser ses capacités de négociation dans les grands rendez-vous internationaux. En nouant ces alliances, parfois contre nature, dans lesquelles subsistent souvent d'inconciliables divergences de vues (à propos de la démocratie, des droits de l'homme, des dynamiques commerciales, etc.), le Brésil entend aussi s'assurer la base d'appui la plus large possible pour espérer briguer un mandat de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies.

Mais, si le Brésil a des ambitions internationales, ses premières préoccupations demeurent toutefois régionales. Fort de son leadership en Amérique latine, qu'il considère comme naturel, le pays entend se poser en garant de l'unité régionale et de l'intégrité territoriale latino-américaine, et déploie à cette fin le gros de ses efforts diplomatiques. Ainsi, dès son arrivée au pouvoir, Lula a relancé les négociations dans le cadre du Mercosur, le marché commun sud-américain, et multiplié les partenariats stratégiques et les accords de coopération avec d'autres pays de la région. Ces démarches, poursuivies par Dilma Rousseff, ont ainsi abouti à la création de l'Unasur (Union des Nations sud-américaines) en 2008, et à la constitution de la CELAC (Communauté d'États latino-américains et caraïbes) en 2011, deux institutions appelées à jouer un rôle majeur dans la consolidation des solidarités régionales et la construction d'une identité latino-américaine propre, et offrant une alternative à l'Organisation des États américains (OEA) jugée trop inféodée à Washington. Dans les deux cas, comme l'a été le Mercosur par rapport à l'Alca, il s'agit de contrecarrer les velléités hégémoniques nord-américaines dans la région, en mettant en place des instances propres de décision et de négociation.

Cheville ouvrière de l'intégration sud-américaine, le Brésil s'affirme aussi comme le gardien des institutions démocratiques, arbitrant de nombreux conflits, dénonçant les tentatives de déstabilisation dans plusieurs pays de la région (Bolivie, Vénézuéla, etc.), et condamnant de manière très ferme le renversement de deux gouvernements démocratiquement élus, celui de Lugo au Paraguay (2012) et celui de Zelaya (2009) au Honduras, n'hésitant d'ailleurs pas dans ce dernier cas à entamer un bras de fer mémorable avec le gouvernement étatsunien.

S'il s'est révélé être un allié de poids pour nombre de gouvernements latino-américains, de gauche en particulier, reste que nombreux sont ceux qui craignent l'émergence d'un nouvel impérialisme « jaune-vert » dans la région. De plus en plus en effet, le Brésil est accusé d'agir presque exclusivement dans ses propres intérêts, voire de poursuivre un dessein « expansionniste » en Amérique latine, en y favorisant l'implantation et l'expansion de ses puissantes multinationales (Vale, Odebrecht, Petrobras, etc.). Si ces craintes sont en partie fondées, la construction d'une base d'appui régionale pour son industrie devant effectivement permettre au pays de renforcer son statut de puissance économique, elles doivent néanmoins être relativisées, le Brésil s'étant montré soucieux d'éviter toute ingérence dans les affaires intérieures de ses voisins et privilégiant toujours la voie de la négociation à la pression ou la menace directe.

## **Une pièce maîtresse dans la lutte contre le réchauffement climatique**



Cherchant à présenter l'image d'une puissance bienveillante et responsable, attachée au multilatéralisme, le Brésil s'est aussi beaucoup investi dans quelques grands dossiers internationaux, participe activement à plusieurs initiatives dans le cadre des Nations unies (prise en main de la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti – Minustah) et a même proposé ses services de médiation dans le conflit israélo-palestinien et la question du nucléaire iranien. Mais la problématique à propos de laquelle la diplomatie brésilienne a montré le plus grand volontarisme est sans nul doute celle du changement climatique.

La pénurie d'eau dont a souffert l'État de São Paulo l'an dernier, des sécheresses de plus en plus fréquentes qui font chuter la production céréalière, la diminution des précipitations dans le bassin amazonien, à l'origine de l'assèchement de plusieurs affluents montrent que le Brésil n'est pas à l'abri des conséquences du changement climatique. Or, tout en étant appelé à jouer un rôle majeur dans la lutte contre le réchauffement - il possède l'un des plus grands écosystèmes forestiers de la planète -, le géant brésilien compte aussi parmi les cinq plus gros émetteurs mondiaux de gaz à effet de serre, non pas tellement à cause de ses activités industrielles, mais à cause principalement de la déforestation (environ 60 % des rejets). Très logiquement, le gouvernement brésilien va donc concentrer une bonne partie de son effort à la lutte contre le déboisement, en y investissant des moyens importants, lesquels sont venus s'ajouter à ceux, colossaux déjà, déployés dans le champ des énergies dites « renouvelables » (agrocarburants, énergie hydroélectrique).

Il faut dire que le Brésil s'est donné des objectifs particulièrement ambitieux. En 2009, à Copenhague (Cop 15), il s'est engagé à réduire jusqu'à 39 % ses émissions de gaz à effet de serre par rapport aux prévisions de 2020, via notamment une réduction de 80 % de la déforestation comparée à son niveau moyen de 1996 à 2005. Cet engagement est « volontaire », et a été, à ce titre, bétonné dans un texte de loi en décembre 2010. Il n'est pas conditionné aux avancées réalisées par chaque État ni aux résultats des futures négociations internationales sur le climat. En la matière, le Brésil va donc bien plus loin que les autres gros émetteurs, les pays émergents en particulier qui tantôt refusent de s'engager, rejetant toute la responsabilité du réchauffement sur les vieux pays industrialisés, tantôt conditionnent cet engagement aux avancées réalisées par ces pays du Nord (Langellier, 2009; The Guardian, 4 décembre 2014; Praful Bidwai, 2014).

Unaniment reconnu dans son rôle de facilitateur dans les négociations climatiques internationales, le Brésil aura-t-il les moyens de son ambition ? Il est permis d'en douter. Certes, la lutte contre la déforestation a porté dans un premier temps ses fruits. Ainsi, en 2009, le Brésil a enregistré son plus faible niveau de déforestation depuis la mise en place en 1988 d'un système de contrôle par satellite, soit 45 % de surfaces déboisées en moins. Mais, avec le ralentissement économique que le pays connaît depuis deux ans, les problématiques environnementales tendent à être à nouveau reléguées au second plan des priorités du gouvernement. En dépit d'une croissance en berne, les émissions ont ainsi connu un bond de 7,8 % en 2013, tandis qu'en 2014, la déforestation a atteint son niveau le plus élevé depuis la fin des années 1990 ! (Ibid.)

## Conclusion

La problématique climatique est emblématique des ambiguïtés qui caractérisent le modèle de développement brésilien et de la difficulté qu'il y a à trouver un équilibre entre des injonctions et objectifs contradictoires dans leurs effets : poursuite éperdue des objectifs de croissance versus préservation de l'environnement; orthodoxie économique versus redistribution du revenu national en faveur des couches les plus pauvres de la population; volonté de préserver l'agriculture familiale versus promotion du libre-échange, etc. Certes, d'énormes progrès ont été accomplis en une décennie. Mais à trop chercher à concilier l'inconciliable, les gouvernements pédistes de Lula et Dilma ont parfois donné l'impression de perdre de vue ou ont dû renoncer à leurs engagements initiaux, au risque de s'aliéner leur propre base. Au passif du gouvernement, notons entre autres, des avancées presque nulles en matière de réforme agraire, des réformes contestables en matière de politiques environnementales, des stratégies macro-économiques qui limitent la portée des réformes sociales et empêchent un investissement d'envergure bien nécessaire à l'amélioration des services publics (transport, santé, éducation, etc.) ou encore la corruption qui entame la confiance des Brésiliens vis-à-vis de leurs institutions politiques. Surmonter ces importants défis sera à l'avenir d'autant plus difficile

qu'une récession économique menace actuellement le Brésil, que l'état de grâce dont jouissait Dilma Rousseff est maintenant derrière elle et que son parti, le PT, est sorti très affaibli des dernières élections en octobre 2014 au bénéfice des forces les plus conservatrices du pays.

## Bibliographie

*Alternatives Sud* (2010), « Le Brésil du Lula: un bilan contrasté », vol. XVII-1, CETRI/Syllepse

Gouffignat G. (2013), *La nouvelle Amérique latine. Laboratoire politique de l'Occident*, Les Presses de SciencesPo, coll. Nouveaux Débats.

Lambert R. (2010), « Là où le Brésil va... », in *Manière de Voir (Le Monde diplomatique)*, n° 113, octobre-novembre, pp.4-5.

Langellier J.-P. (2009), « Le Brésil affiche une politique volontariste sur le climat », *Le Monde*, 27 novembre.

Maringoni G. (2011), « Um novo pacto de classes ? », *Carta Maior*, 13 mai.

Mineiro A. (2014), « Brazil. From cursed legacy to compromised hope ? », *TNI Working papers* (« Shifting power. Critical perspectives on emerging economies »), Transnational Institute

Praful Bidway (2014), « The emerging economies and climate change. A case study of the basic grouping », *TNI Working papers* (« Shifting power. Critical perspectives on emerging economies »), Transnational Institute.


*The Guardian* (2014), « Brazil should take lead on climate, not just broker talks », 4 décembre.

**Laurent Delcourt est chargé d'étude au CETRI – Centre tricontinental.**



**Centre tricontinental - CETRI**  
av. Sainte Gertrude 5 à 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique  
Tél: +32 (0)10/48.95.60 - Fax: +32 (0)10/48.95.69  
cetri@cetri.be - www.cetri.be

Avec le soutien de la Fédération Wallonie-Bruxelles,  
service de l'éducation permanente et de la Province  
du Brabant wallon



FÉDÉRATION  
WALLONIE-BRUXELLES

Le jeune Provinces  
Brabant wallon