

LES ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES AU BRÉSIL ET LES CONSÉQUENCES POUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE BRÉSILIENNE

Pablo Gabriel Ferreira et Rafael Ioris *



Le 3 octobre prochain, les citoyens brésiliens décideront qui sera leur nouveau président. Après huit ans au pouvoir, le président brésilien Luiz Inácio «Lula» da Silva quittera le poste présidentiel avec une popularité jamais vue dans le pays. Selon les derniers sondages, 76 % des Brésiliens jugent l'administration Lula «bonne ou excellente»¹. En effet, pour la première fois depuis le retour de la démocratie au Brésil, le nom de Lula ne paraîtra pas sur l'appareil de votation. Cette fois-ci, le scrutin se passera notamment entre Dilma Rousseff, la candidate du Parti des Travailleurs (PT), dont Lula fut le fondateur, et José Serra, du Parti de la Sociale Démocratie brésilienne (PSDB). Les autres candidats, dont Marina da Silva, du Parti Vert (PV), ne sont pas déterminants du point de vue électoral. Les élections de cette année mettent en évidence deux projets nationaux distincts, à savoir celui du PT et celui du PSDB. Quelles seraient, dans ce cadre, les conséquences pour l'actuelle politique étrangère

*Pour la première fois depuis
le retour de la démocratie au
Brésil, le nom de Lula ne
paraîtra pas sur l'appareil de
votation.*

brésilienne ? Pour répondre à cette question, il faut comprendre les enjeux politiques internes.

Les enjeux des élections au Brésil

Les élections au Brésil auront lieu entre les deux principaux partis du pays (le PT et le PSDB), et, plus spécifiquement, entre les directoires « paulistas »² de ces deux partis. Le PT et le PSDB sont les deux seuls partis à avoir un projet effectif de gouvernement, basé non seulement sur les orientations idéologiques respectives, mais aussi sur la pratique administrative.

Le PSDB, parti de l'ancien président de la République et sociologue célèbre, Fernando Henrique Cardoso, fut le parti réformiste des années 1990. L'administration Cardoso a introduit au Brésil les réformes dites structurelles, basées sur l'ouverture commerciale et aux capitaux étrangers, la mise en œuvre d'un important programme de

¹ « Popularidade de Lula Atinge Nível Recorde, Diz Datafolha », *O Globo*, 28/03/2010.
<http://oglobo.globo.com/pais/mat/2010/03/28/popularidade-de-lula-atinge-nivel-recorde-diz-datafolha-916189637.asp>

* Pablo Gabriel Ferreira est doctorant à l'Université du Québec à Montréal et chercheur attaché au Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation ; Rafael Ioris est professeur assistant à l'Université de Denver (États-Unis).

² L'adjectif « paulista » est une référence à ceux qui sont nés dans l'État de São Paulo, le plus industriel et le plus riche du Brésil.

privatisation et la réforme de l'État, avec la création des Agences régulatrices, censées autonomes et plus protégées des intérêts politiques que les agences ministérielles. Le gouvernement Cardoso a aussi deux grandes réalisations dans son bilan : (i) la consolidation du Marché commun du sud (Mercosul), bloc économique régional regroupant le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay ; et surtout (ii) la stabilisation monétaire, qui a finalement réussi à freiner l'inflation, après une décennie de chaos économique. Le « Plano Real », comme était connu ce programme de stabilisation monétaire, a fourni un important capital politique au PSDB. C'est dans ce contexte que Fernando Henrique Cardoso obtient sa réélection en 1998. Mais une crise énergétique nationale, connue comme « apagão », a lieu en 2001, mettant en cause les ambitions du PSDB pour les élections de 2002.

Souvent considéré comme un parti de cadres, le PSDB suit une orientation plus libérale. La politique étrangère du PSDB, considérée par certains auteurs comme idéaliste³, était étroitement liée à sa politique économique. Le PSDB suivait religieusement l'« agenda de la mondialisation », avec l'ouverture économique au centre des actions gouvernementales. Suivant la tradition de la diplomatie brésilienne, l'administration Cardoso se basait sur le multilatéralisme, mais avec une certaine « naïveté kantienne ». C'est ainsi que le gouvernement brésilien a signé les accords du Cycle de négociations de l'Uruguay, a organisé la Conférence des Nations unies pour l'environnement et le développement (le Sommet de la Terre), et a signé le Traité de non-prolifération nucléaire (TNP) en 1998. Certains auteurs soulignent que le gouvernement brésilien suivait, de façon plus ou moins soumise, les politiques recommandées par le Consensus de Washington et les grands organismes internationaux, notamment le Fonds monétaire international (FMI)⁴.

Le PT, par contre, suit une orientation plus développementaliste à l'intérieur et plus réaliste à l'extérieur, sans abandonner la tradition multilatérale de la diplomatie brésilienne. Afin de mieux envisager cette assertion, il apparaît approprié de faire un bilan du gouvernement Lula.

Bilan de l'administration Lula

Lorsque le PT a assumé le pouvoir le 1^{er} janvier 2003, le parti se voyait devant un dilemme. D'une part, il devait mettre en place des politiques cohérentes avec les revendications historiques des factions plus à gauche qui s'articulent à l'intérieur du parti lui-même, surtout les revendications associées aux mouvements sociaux, la plus importante base politique du parti. De l'autre, il devait respecter toutes les règles du jeu (accords, contrats, principes) établies pendant l'administration Cardoso. Ce compromis était prévu dans la « Carta ao Povo Brasileiro », document publié par le parti lors de la campagne électorale de 2002. Effectivement, pendant tout le premier mandat de Lula (2003-2006), le gouvernement était accusé par la gauche, à l'intérieur et à l'extérieur du PT, de suivre les mêmes orientations économiques que le PSDB. Le ministre des Finances, Antônio Palocci, et le président de la Banque centrale du Brésil, Henrique Meireles, ont été responsables pour le maintien des politiques macro-économiques de la gestion antérieure pendant les premières années de l'administration Lula, surtout en ce qui concerne les taux d'intérêt et le contrôle de l'inflation. Le ministre du Développement, de l'Industrie et du Commerce extérieur, Luiz Fernando Furlan, a mis en œuvre un ambitieux programme de stimulus aux exportations, afin de surmonter les déficits sur la balance commerciale, un problème qui a persisté tout le long de l'administration Cardoso.

Pendant tout le premier mandat de Lula (2003-2006), le gouvernement était accusé par la gauche, à l'intérieur et à l'extérieur du PT, de suivre les mêmes orientations économiques que le PSDB.

L'évaluation, très commune pendant le premier mandat du président Lula, selon laquelle la gestion du PT a continué les politiques économiques du PSDB, peut être hâtive si on considère son deuxième mandat. Le tableau en annexe montre les indicateurs sociaux et macro-économiques du Brésil entre 1990 et 2009. Du point de vue macro-économique, le gouvernement a su maintenir la stabilité monétaire, avec une inflation de 5,9 % en 2005 et 4,2 % en 2009, et l'équilibre budgétaire, avec un résultat primaire de 2,9 % du PIB en 2005 et 1,3 % en 2009. Par contre, le PT a été beaucoup plus performant en ce qui concerne la balance commerciale, avec un surplus de 44,7 milliards de dollars américains en 2005, et 25,3 milliards en 2009, année de la crise financière aux États-Unis. L'économie a aussi été plus dynamique pendant le gouvernement Lula, avec une croissance du PIB de 3,6 % par an, contre 2,5 % pendant l'administration Cardoso. Par ailleurs, les réserves internationales en 2000 n'étaient que de 33 milliards de dollars

³Voir Amado Luiz Cervo et Clodoaldo Bueno, *História da Política Externa do Brasil*. Brasília : Editora da UnB, 2002.

⁴*Ibid.*

américains, tandis qu'en 2009 elles étaient à 240 milliards, ce qui a aidé le pays à surmonter les difficultés engendrées par la crise financière américaine de 2008/2009. Finalement, le gouvernement a lancé, en 2007, le Programme d'accélération de la croissance économique (PAC), un ambitieux programme de stimuli économique à la Keynes, prévoyant un total d'environ 250 milliards de dollars d'investissements en infrastructure. En mars 2010, la ministre de la Maison civile et candidate à la présidence de la République, Dilma Rousseff, a annoncé la suite de ce programme (le PAC2), avec une prévision de presque 1600 milliards de reais (équivalents à 800 milliards de dollars américains) supplémentaires. Pour achever la série de bonnes nouvelles pour le président Lula, Petrobras, la pétrolière étatique brésilienne, a annoncé, en 2008, la découverte d'un gisement géant de pétrole sous la couche du pré-sel, en haute mer, ce qui mettra le Brésil au rang des puissances pétrolières.

Du côté social, entre 2000 et 2005, la population vivant en dessous du seuil de la pauvreté au Brésil était de 35 % en moyenne. En 2009, cette proportion avait subi une baisse substantielle, jusqu'à 22,5 %, surtout en vertu du « Bolsa Família », un programme de redistribution de revenus, souvent accusé d'« assistanciel » par les secteurs plus conservateurs. D'autres indicateurs, par contre, tels que le chômage et l'index GINI (qui évalue les inégalités économiques) sont restés constants. En outre, le gouvernement n'a pas été capable de mettre en œuvre un programme efficace de réforme agraire, comme le remarquent les secteurs plus à gauche, surtout les mouvements sociaux, tels que le « Movimento dos Sem Terra »⁵ (MST).

La politique étrangère du PT

Pour ce qui est de la politique étrangère, l'administration Lula compte sur trois acteurs principaux, outre le président lui-même, bien entendu. Premièrement, le conseiller présidentiel pour les Affaires internationales, Marco Aurélio Garcia, qui pendant longtemps fut le secrétaire des relations internationales du PT. Deuxièmement, le ministre des Relations extérieures, Celso Amorim ; suivi du Secrétaire général du Ministère des Relations extérieures, Samuel Pinheiro Guimarães,

que l'on peut considérer comme l'idéologue de la politique étrangère du gouvernement Lula. Comme le soulignent certains auteurs⁶, si d'une part le PT a suivi des politiques économiques considérées orthodoxes, de l'autre, la politique étrangère a suivi en grande mesure les orientations idéologiques historiques du parti. D'autres auteurs⁷ soulignent aussi que la politique étrangère du gouvernement Lula s'inscrit dans la tradition de la « politique étrangère indépendante », et du « pragmatisme responsable », laquelle se fonde sur deux principes : (i) une insertion plus autonome dans la scène politique internationale ; et (ii) la mise en œuvre de coalitions avec d'autres pays en développement. En fait, l'histoire de la politique étrangère brésilienne gravite autour d'une dynamique dialectique entre l'« alignement automatique » vis-à-vis des États-Unis et une posture plus autonome. À cet égard, on pourrait bien affirmer que la politique étrangère du PSDB appartient à la première tradition, tandis que celle du PT appartient à la deuxième.

Afin de mieux comprendre la politique étrangère de l'administration Lula, nous avons classé les actions gouvernementales externes en quatre fronts : le leadership régional ; le prestige au niveau global ; la nouvelle politique commerciale ; et les coalitions Sud-Sud.

Le leadership régional

Depuis l'arrivée du PT au pouvoir, le gouvernement affirme que le Mercosul est une priorité de la politique étrangère brésilienne. Par contre, la pratique ne coïncide pas toujours avec le discours. Le Mercosul, qui aujourd'hui est une union douanière imparfaite, rencontre beaucoup de difficultés en ce qui concerne l'approfondissement de l'intégration régionale. Les gouvernements du Brésil et de l'Argentine n'ont pas été capables de parvenir à un accord concernant les barrières commerciales, notamment sur les produits industriels que le

En fait, l'histoire de la politique étrangère brésilienne gravite autour d'une dynamique dialectique entre l'« alignement automatique » vis-à-vis des États-Unis, et une posture plus autonome

⁶À l'instar de Paulo Roberto de Almeida, « A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores : Da Fundação à Diplomacia do Governo Lula », *Revista de Sociologia e Política*, N° 20, 87-102, 2003 ; « Uma Política Externa Engajada : A Diplomacia do Governo Lula », *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47 (1), 162-184, 2004 ; « Uma Nova 'Arquitetura' Diplomática ? – Interpretações Divergentes sobre a Política Externa do Governo Lula (2003-2006) », *Revista Brasileira de Política Internacional*, 49 (1) 95-116, 2005.

⁷Voir Miriam Gomes Saraiva, « As Estratégias de Cooperação Sul-Sul nos Marcos da Política Externa Brasileira de 1993 a 2007 », *Revista Brasileira de Política Internacional*, (50) 2, 2007 ; et Marcelo Fernandes de Oliveira, « Alianças e Coalizões Internacionais do Governo Lula : o IBAS e o G-20 », *Revista Brasileira de Política Internacional*, 8 (2), 2005.

⁵ Traduction : *Mouvement des sans terre*.

deuxième a imposé contre le premier. Depuis lors, les négociations sur l'approfondissement du libre-échange dans le bloc sont suspendues.

Par contre, le gouvernement a agi sur d'autres fronts afin de promouvoir l'intégration de l'Amérique du Sud. Ainsi, en 2004, lors de la 3ème Réunion des Présidents de l'Amérique du Sud, les autorités de ces pays parviennent à la création de la Communauté sud-américaine des nations (CASA), qui, en 2007, devient l'Union des Nations sud-américaines (UNASUL). En 2008, les présidents des pays de l'Amérique du Sud signent le Traité constitutionnel de l'UNASUL, tout en prévoyant la création d'une Banque du Sud ; un Conseil énergétique du Sud ; un Conseil de sécurité du Sud, ainsi que la création d'une monnaie commune du Sud. L'UNASUL possède, bien entendu, un caractère beaucoup plus politique que le Mercosul, étant donné que celui-ci est surtout un bloc commercial. Mais l'un n'exclut pas l'autre. En fait, l'UNASUL prévoit une intégration entre le Mercosul et la Communauté andine (CAN).

Le gouvernement a aussi étendu ses actions en Amérique centrale et aux Caraïbes, par exemple la mission de paix de l'ONU en Haïti, mise en œuvre par le Brésil, et l'intervention du gouvernement brésilien lors de la crise politique du Honduras en 2009. Toutes ces actions montrent que la politique étrangère de l'administration Lula essaye de consolider le leadership du Brésil au niveau régional.

Prestige au niveau global

Le gouvernement brésilien a aussi essayé d'augmenter son influence sur la scène politique mondiale. Un exemple de cette intention fut l'insistance du gouvernement sur le droit à un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU. La diplomatie brésilienne a articulé, à cet effet, une coalition entre les pays qui revendiquent un siège permanent au Conseil de sécurité, ce qui a abouti à la formation du G4, qui regroupe, outre le Brésil, l'Allemagne, le Japon et l'Inde. Un autre exemple est l'accord de Téhéran de 2010, signé entre l'Iran, la Turquie et le Brésil, afin de mettre fin à l'impasse concernant les négociations entre l'Iran et les puissances nucléaires, notamment les États-Unis, la France et la Russie. Le gouvernement brésilien prétendait éviter l'embargo économique contre l'Iran et trouver une solution diplomatique pour la crise. L'action du gouvernement n'a pourtant pas eu d'effets concrets, puisque le Conseil

de sécurité a décidé d'effectuer l'embargo contre l'Iran. Par ailleurs, le président Lula utilise aussi son prestige international pour diffuser ses idées sur la lutte à la pauvreté au niveau mondial. C'est clair que ce discours a un effet plus fort lorsqu'il vient de quelqu'un qui a fuit de la misère au Nord-est brésilien, a travaillé comme ouvrier à São Paulo et est devenu président de la République.

La nouvelle politique commerciale

Un autre front important de la politique étrangère brésilienne fut les négociations commerciales multilatérales. Le Brésil a articulé la formation d'une coalition de pays en développement, connue comme G20, afin de faire valoir les intérêts de ces pays lors de la Conférence de l'OMC à Cancún, dans le cadre du Cycle de négociations de Doha. Le Brésil a mis la fin des subventions à l'agriculture et l'ouverture des marchés agricoles, spécialement aux États-Unis et à l'Union européenne, au centre de sa politique commerciale. L'impasse des négociations sur les produits agricoles est en grande mesure la

cause de l'échec des négociations sur La Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA). Certains auteurs soutiennent que ce changement de posture reflète l'accroissement du pouvoir des classes liées au grand « agrobusiness »⁸. Parallèlement, le gouvernement a adopté une politique agressive de diversification des marchés d'exportations, ce qui a eu comme résultat une augmentation du commerce avec le Proche-Orient, l'Asie de l'Est et l'Europe de l'Est, tout en maintenant les mêmes niveaux de commerce avec les marchés traditionnels, c'est-à-dire les États-Unis et l'Union européenne.

Les coalitions Sud-Sud

Le gouvernement a repris, comme on a déjà affirmé ci-dessus, la tradition de la « politique étrangère indépendante » (1961-1964), et du « pragmatisme responsable » (1974-1979), mais cette fois-ci dans un contexte de mondialisation. Ce qui représente au même temps un retour à la question Nord-Sud et une remise en place du développement au centre de la politique étrangère brésilienne. C'est ainsi que les gouvernements du Brésil, de l'Inde et de l'Afrique du Sud ont formé l'IBAS, un forum de coopération politique entre les trois principaux pays en développement. Issu des différends sur les brevets pharmaceutiques au sein de l'OMC⁹, l'IBAS est devenu un important instrument d'articulation entre ces trois pays en ce qui

C'est ainsi que les gouvernements du Brésil, de l'Inde et de l'Afrique du Sud ont formé l'IBAS, un forum de coopération politique entre les trois principaux pays en développement.

⁸ Marcelo Fernandes de Oliveira, *op. cit.*

⁹ *Op. cit.*

concerne les négociations sur les droits de propriété intellectuelle dans le secteur pharmaceutique, notamment pour ce qui est des médicaments contre le V.I.H. Cette articulation bénéficie notamment à l'Afrique du Sud, où l'épidémie du V.I.H. est particulièrement grave ; et l'Inde, qui a une forte industrie pharmaceutique et qui produit des médicaments contre le V.I.H. meilleur marché que ceux produits par les grandes entreprises pharmaceutiques américaines et européennes. De plus, lors de la réunion de l'IBAS à Brasília en avril 2010, les gouvernements des trois pays ont signé un accord pour la construction d'un satellite commun.

Outre l'IBAS, le gouvernement du Brésil a signé avec la Chine des accords bilatéraux de coopération dans plusieurs domaines, tels que le pétrole et l'agriculture. Par ailleurs, le Brésil, la Chine, l'Inde et la Russie ont signé aussi, lors de la rencontre d'avril à Brasília, un accord prévoyant l'utilisation des monnaies locales dans les échanges commerciaux entre ces pays.

La nouvelle politique étrangère du Brésil n'est donc pas simplement une reprise de la tradition « autonomiste » des années 1960 et 1970, mais aussi le résultat d'une évaluation de la nouvelle distribution du pouvoir dans le système international. Dans cette nouvelle configuration, les États-Unis sont en train de perdre leur pouvoir relatif, surtout suite à la crise financière et des grands déséquilibres macro-économiques, tels que la dette, le déficit commercial et le déficit budgétaire. Parallèlement, d'autres pays gagnent en force, notamment la Chine, qui est désormais la deuxième nation la plus riche du monde. Samuel Pinheiros Guimarães, l'idéologue de la nouvelle politique étrangère brésilienne, a déjà déclaré en plusieurs occasions que le monde qui se forme est un monde multipolaire constitué de puissances régionales. D'après l'évaluation du Itamaraty, comme est connu le Ministère des Relations extérieures, le Brésil se trouve parmi ces puissances.

Conclusion

Selon les derniers sondages, Dilma Rousseff, la candidate du PT, a 47 % des intentions de vote, contre 30 % pour son adversaire José Serra, du PSDB. Le système politique brésilien est connu comme un « présidentialisme de coalition », pour employer un jargon de la science politique brésilienne. Le PMDB est en fait un parti typiquement physiologique, c'est-à-dire qu'il va où est le pouvoir. C'est l'alliance avec le PMDB qui a permis au PT d'obtenir la majorité au Congrès national et de gouverner le pays de façon stable. Dans un système présidentialiste où plusieurs partis disputent le pouvoir à partir de coalitions, les ministères deviennent une « monnaie politique » dans les négociations entre les partis. Le PT devra donc partager des ministères avec les partis de sa coalition, notamment le PMDB. On pourrait alors se demander s'il y aura des changements dans la politique étrangère brésilienne suite aux élections présidentielles. Nous croyons qu'il n'y aura pas de changement, étant donné que Mme. Rousseff a un grand avantage sur son adversaire. Par ailleurs, le PMDB, ou n'importe quel autre parti, obtiendra difficilement le Ministère des Relations extérieures, qui est considéré comme un ministère stratégique de premier ordre. De plus, M. Garcia, le conseiller de Lula pour les affaires internationales, est présentement le coordinateur de la campagne électorale de Dilma Rousseff, et aura probablement une place importante au sein du prochain gouvernement du PT. Selon des rumeurs circulant dans les médias au Brésil, le Ministre Celso Amorim, qui s'est affilié au PT en septembre 2009, garderait son poste dans un éventuel gouvernement de Dilma Rousseff. Il est pourtant certain que le gouvernement du PT aura plus de difficulté à atteindre ses objectifs au niveau international sans le poids symbolique et le prestige du président Lula.

Dans un tel système, une victoire du PT ne serait possible qu'en vertu d'une alliance avec le Parti du Mouvement démocratique brésilien (PMDB).

ANNEXE

Indicateurs sociaux et macro-économiques du Brésil (1990-2009)

Indicateurs	1995	2000	2005	2009
Dépenses éducation (en milliards)	n.d.a	n.d.a	16	31,3
Dépenses santé (en milliards)	n.d.a	n.d.a	10,3	18,2
Pauvreté (%)	35,08	35	30,82	22,59
GINI	0,601	0,596	0,569	0,548
Chômage	13,2	16,2	15,8	11,5
Inflation (IPCA-IBGE)	22,5	6	5,9	4,2
Balance commerciale (en millions de dollars)	-3465	-697	44.702	25.347
PIB (en milliards de dollars)	770	645	882	1.571
Dette / PIB	30,6	48,8	51,6	48,2
Solde budgétaire (% PIB)	0,28	2,1	2,88	1,3
Taux d'intérêt (%)	24	20	18	8,75
Réserves internationales	51.840	33.011	53.799	239.054

Sources : BACEN ; IBGE ; IPEA.

Les valeurs indiquées sont en dollars américains.

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou des membres du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM).



Observatoire des Amériques
www.ameriques.uqam.ca
Courriel : oda@uqam.ca
Tél.: (514) 987-3000
p. 0382



Centre d'Études sur l'Intégration et la Mondialisation
Université du Québec à Montréal
Faculté de science politique et de droit
Case postale 8888, succ. Centre-ville
Montréal (Québec) Canada H3C 3P8