

LE BRÉSIL, UN PARTENAIRE DE L'AFRIQUE QUI S'AFFIRME

Les relations Brésil/Afrique
sous les gouvernements Lula (2003-2010)

Programme Afrique subsaharienne

Thomas COOPER PATRIOTA



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales.

Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901).

Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*



ISBN : 978-2-86592-923-8

© Ifri – 2011 – Tous droits réservés

Ifri
27, rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email :
info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : Ifri.org

Sommaire

Introduction : L'émergence du Brésil sur la scène internationale et la nouvelle politique extérieure.....	5
Le retour du Brésil en Afrique	7
Une relation historiquement marquée.....	7
Intensification des liens diplomatiques : initiatives multilatérales, consultations politiques et partenariats stratégiques	10
Commerce et investissements par secteurs et régions	13
Sécurité : l'Atlantique Sud comme enjeu stratégique	19
Les piliers de la politique du Brésil en Afrique : comment le gouvernement élabore-t-il sa politique africaine ?	22
Un rapprochement marqué par la « diplomatie présidentielle »	22
Le rôle prépondérant du ministère des Affaires étrangères	24
L'influence de la base alliée : MNU et PT.....	26
Les médias et l'opposition : une vision critique	30
L'impulsion des pays africains	33
Modèles de développement, Coopération Sud-Sud et <i>Policy Dialogue</i>.....	34
Un nouveau modèle de développement ?	34
Le retour de la coopération Sud-Sud	45
« Policy dialogue » : transferts de politiques publiques et soft power	54
Conclusion : défis futurs et continuités pour l'ère post-Lula	63

Bibliographie	66
Documents officiels et rapports	66
Livres et articles	67
Annexes	71

Introduction : L'émergence du Brésil sur la scène internationale et la nouvelle politique extérieure

Quelques mois après la fin du deuxième et dernier mandat du Président Luiz Inácio Lula da Silva en 2010, le chemin parcouru par la principale puissance politique et économique latino-américaine durant la dernière décennie a considérablement accru son importance sur la scène mondiale. La stabilité politique et économique conquise au milieu des années 1990 a créé un terrain fertile pour un cycle d'expansion économique dans les années 2000 qui place aujourd'hui le pays au deuxième rang économique mondial des pays en développement après la Chine¹. La croissance observée dans la dernière décennie a été concomitante avec une réduction des inégalités, ce qui a permis à 24,1 millions de citoyens de rejoindre la classe moyenne entre 2003 et 2008, laquelle constitue désormais la majorité de la population. Le poids dominant du marché interne dans l'économie (les exportations constituent seulement 23 % du PIB en 2008 (Leo et Watanabe, 2010), les politiques actives de stimulation de la demande des secteurs de bas revenu, un système bancaire conservateur et largement orienté vers le marché domestique, une diversification des partenariats commerciaux et l'accumulation de réserves de change² ont permis au pays d'être l'un des derniers à être touché par la crise financière et économique de 2008-2009 et l'un des premiers à en sortir³.

Le rôle de la politique extérieure a été crucial dans la diversification des partenariats commerciaux, en multipliant les accords avec des pays n'appartenant pas aux sphères traditionnelles d'échanges du Brésil (Amérique du Nord, Europe, Japon et Amérique du Sud). Ainsi, alors qu'en 2002, les exportations brésiliennes à destination d'autres pays du Sud représentaient 40 % du total, en

¹ Le PIB du Brésil atteint les 2 194 milliards de dollars en 2010. Voir : CIA World Factbook : <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>

² Celles-ci sont passées de 49,2 milliards de dollars en 2003 à US\$ 239 milliards en 2009. Voir Brasil, 2010b.

³ La croissance économique de 2009 était légèrement négative (- 0,6 %) et est remontée à 7,5 % en 2010. Voir : CIA World Factbook : <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>>

2009, cette proportion a atteint les 58 %⁴. Le commerce avec toutes les régions du monde a été multiplié plusieurs fois durant cette période. Parmi les différentes régions concernées, l'Afrique est celle qui a connu la deuxième plus grande augmentation relative, avec une croissance de 361 % entre 2003 et 2008⁵.

Dès le début du gouvernement Lula, si l'Amérique du Sud a été fixée comme la priorité de la politique extérieure, l'Afrique a été souvent mise en avant comme la deuxième région sur laquelle concentrer les efforts de rapprochement, au même moment où d'autres puissances émergentes telles que la Chine, l'Inde, ou des pays à revenus moyens tels que la Turquie, les pays du Golfe, ou la Malaisie entamaient ou reprenaient également ce processus avec le continent africain.

Nous examinerons les caractéristiques de ce nouveau rapprochement du Brésil avec l'Afrique dans le contexte de son affirmation sur la scène internationale à travers trois axes : une évaluation quantitative et qualitative des relations actuelles, après un court historique des relations passées ; une analyse des motivations, des perceptions, et de l'influence des divers acteurs qui définissent la ligne adoptée par la politique extérieure brésilienne envers le continent ; une analyse de l'actuel « modèle » de développement brésilien et de la manière dont son apparent succès permet de diffuser la validité des expériences nationales à des fins de développement des pays africains, diffusion qui permet à son tour également au Brésil d'avancer dans la réalisation de ses objectifs de politique extérieure sur la scène globale.

⁴ En valeurs absolues, le total des exportations vers les pays du Sud est passé de 23 milliards de dollars à 88,5 milliards de dollars durant cette période. Brasil, 2009.

⁵ Brasil, 2010c. L'Asie est la région avec laquelle le Brésil a connu la plus grande augmentation relative dans son commerce extérieur.

Le retour du Brésil en Afrique

Une relation historiquement marquée

Après le triste héritage de plus de trois siècles de traite des esclaves qui virent le déplacement forcé de plus de quatre millions d'Africains vers les anciennes terres coloniales portugaises sud-américaines, puis au Brésil indépendant et monarchique durant le XIXe siècle, les échanges entre le Brésil et l'Afrique s'étaient raréfiés au cours de la première moitié du XXe siècle. Ils furent rétablis après la première vague d'indépendances africaines, à partir du début des années 1960 et connurent une certaine continuité et une intensification graduelle jusqu'au milieu des années 1980. On peut néanmoins distinguer deux moments de rapprochement plus intense du Brésil avec l'Afrique depuis la décolonisation, qui correspondent à deux périodes caractéristiques de la politique extérieure du pays.

La première correspond à la « politique extérieure indépendante » (1961-1964), mise en œuvre par le gouvernement des dernières années du régime démocratique en vigueur entre le lendemain de la Seconde guerre mondiale et le coup d'État militaire de 1964. Les gouvernements de Jânio Quadros et João Goulart cherchèrent durant ces quatre années à réduire la dépendance du Brésil vis-à-vis des États-Unis, notamment en établissant des relations avec la Chine et les pays socialistes d'Europe de l'Est, et en s'associant au G-77 dans la revendication d'un Nouvel Ordre Économique International (Barbosa, 2009). Si le Brésil n'était pas un membre de plein droit du Mouvement des Non Alignés (ayant participé en tant qu'observateur durant la Conférence de Bandung de 1955), « les élites brésiliennes aspiraient à participer au multipolarisme émergent comme manière d'accroître leurs responsabilités internationales, avec l'idée sous-jacente du Brésil comme puissance moyenne » (Lechini, 2006). Le rapprochement avec les pays africains s'inscrivait dans une démarche visant à construire des liens de solidarité avec les pays du Sud, mais aussi à diversifier les relations politiques et économiques internationales du pays et à augmenter son pouvoir d'influence sur la scène globale. Ainsi, la politique extérieure du Brésil vis-à-vis de l'Afrique à partir de cette époque et durant les décennies suivantes occuperait principalement, tant au niveau du discours que dans la pratique une position de « partenaire politique visant à renforcer le poids tant du pays que du continent [africain] dans les questions

globales ». De plus, jusqu'au début des années 1980, la rivalité régionale avec l'Argentine et la difficulté qui en découlait de créer un projet régional en Amérique du Sud a peut-être renforcé la continuité de la politique africaine du Brésil (Lechini, 2006).

D'autre part, le début de l'industrialisation du pays à partir des années 1930 gagna en intensité après la fin de la Seconde Guerre mondiale et généra un nationalisme économique qui mis la politique extérieure au service du développement⁶, ce qui explique également la diversification des relations, de manière relativement indépendante des systèmes d'alliances de la Guerre Froide. La politique extérieure de l'époque a pu ainsi être résumée par le ministre des Affaires étrangères João De Araújo Castro (1963-1964) comme étant orientée par « les trois D » : désarmement, développement économique et décolonisation. Durant cette période, la première ambassade brésilienne sur le continent fut ouverte à Accra (Ghana) en 1961⁷ et le Brésil participa à la création de l'Organisation internationale du café, qui à l'époque comptait surtout des membres africains, dans le but de se mettre d'accord sur un prix international de cette matière première sur les marchés internationaux (Lafargue, 2008).

Une deuxième période de rapprochement correspond à la politique du « pragmatisme responsable » (1974-1979) du général Ernesto Geisel, quatrième des cinq généraux ayant dirigé le pays durant le régime militaire, et qui a caractérisé sa politique extérieure par un plus grand équilibre que ses prédécesseurs dans ses relations avec les États-Unis d'une part et avec l'Europe, le Japon et certains pays en développement d'autre part, afin de diversifier les relations du pays à la suite du premier choc pétrolier et de réduire la vulnérabilité économique extérieure du Brésil. Les besoins d'approvisionnement, notamment en hydrocarbures, expliquent dès cette époque la place prépondérante du Nigeria, de l'Algérie et de l'Angola parmi les principaux fournisseurs mondiaux de pétrole du pays⁸. Le « pragmatisme responsable » impliquait ainsi de conserver la position du pays comme membre du bloc occidental dans un contexte de Guerre froide, tout en établissant des relations avec de multiples partenaires pour réaliser l'objectif principal de développement natio-

⁶ La période 1945-1964 est parfois nommée celle du *nacional-desenvolvimentismo*, que l'on peut traduire par « national-développementisme », même si cette doctrine continuait à perdurer sous d'autres noms dans les faits durant les régimes suivants.

⁷ Suivie par Lagos (Nigeria), Nairobi (Kenya) et Dakar (Sénégal).

⁸ Les barils de brut étaient échangés avec des produits manufacturés brésiliens, notamment par l'intermédiaire de la filiale (Interbrás) de l'entreprise d'État brésilienne Petrobrás, et des accords de « *countertrade* », forme de troc institutionnalisé, qui évitait aux deux pays de dépendre de la fluctuation internationale des prix du pétrole en dollars. (Voir Santana, 2004). Malgré le choc pétrolier de 1973, les années 1970 furent celles du « miracle économique » brésilien, caractérisé par des taux de croissance avoisinant les 10 % et des taux d'investissements également élevés, financés par un endettement public colossal. Celui-ci allait se solder par une crise de la dette et une hyperinflation galopante dans les années 1980. À ce sujet, voir Kohli, 2004.

nal. Ainsi, le nationalisme et le pragmatisme du régime autoritaire de droite anticommuniste créèrent des rapprochements contre-nature, dont celui avec l'Angola : le Brésil fut en effet le premier État du bloc occidental à reconnaître l'indépendance de l'ex-colonie portugaise en 1975, malgré l'alignement du régime gouverné par le MPLA avec Moscou et La Havane.

Cette période marque un tournant dans l'approche qui avait prévalu jusqu'alors. En effet, même durant la période 1961-1964, les positions en faveur de la décolonisation entraient en contradiction avec les bonnes relations qu'entretenait Brasilia tant avec Lisbonne⁹, qu'avec Pretoria. Celles-ci étaient critiquées par de nombreux gouvernements africains et faisaient clairement obstacle à un approfondissement des échanges. Le changement fut graduel à partir de la gestion du général Emilio Médici (1969-1974), durant laquelle le ministre des Affaires étrangères Mário Gibson Barboza visita neuf pays d'Afrique occidentale en 1972, et le gouvernement brésilien vota en faveur de mesures anticoloniales à l'ONU en 1973. Le Brésil reconnut l'indépendance de la Guinée-Bissau et du Cap Vert dès juillet 1974, avant que celles-ci ne soient concédées par le Portugal (Hudson, 1997). La reconnaissance de l'Angola suivit cette logique, créant notamment un froid diplomatique avec Washington. Cette reconnaissance permit alors l'établissement de relations diplomatiques avec le gouvernement mozambicain (déjà indépendant depuis plusieurs mois), réticent, jusqu'alors, à un rapprochement. Elle marqua aussi le début d'une relation particulièrement proche avec l'Angola, et, de manière plus générale, une plus grande confiance entre les dirigeants africains et les gouvernements brésiliens successifs (Lechini, 2006).

Le président Figueiredo (1980-1985), dernier dirigeant militaire avant la transition démocratique, fut le premier chef d'État brésilien à visiter l'Afrique en 1983. Le gouvernement suivant de transition du président José Sarney condamna ouvertement le régime de l'apartheid sud-africain, et organisa le premier Sommet des pays lusophones en 1989, qui allait mener à la création de la Communauté des Pays de Langue Portugaise (CPLP) en 1996.

En 1985, le commerce entre le Brésil et l'Afrique avait atteint 3,3 milliards de dollars, et l'année suivante, le pays comptait 22 ambassades sur le continent (Hudson, 1997). Cette période marque le point culminant de l'activité diplomatique et économique entre les deux régions, qui n'allait être atteint de nouveau – puis largement dépassé – qu'à partir du gouvernement Lula, presque deux décennies plus tard. En effet, les gouvernements des années 1990, dans

⁹ De même, le discours « lusotropicaliste », inspiré par les écrits du sociologue brésilien Gilberto Freyre, qui mettait l'accent sur le métissage et notamment les racines africaines de la culture brésilienne, était utilisé par la métropole portugaise pour justifier son emprise supposément exempte de racisme sur ses « provinces d'outre-mer », et par les gouvernements brésiliens, tant civils que militaires, comme une porte d'entrée vers les marchés africains. Voir Selcher, 1976.

un contexte de récession mondiale et de nombreux conflits en Afrique, préférèrent focaliser leur attention sur un nouveau rapprochement avec l'Afrique du Sud postapartheid, les pays lusophones, et les principaux partenaires commerciaux du Brésil sur le continent.

Intensification des liens diplomatiques : initiatives multilatérales, consultations politiques et partenariats stratégiques

Suite à une période de plus grande distance durant les années 1990, le gouvernement Lula a considérablement augmenté l'intensité des échanges politiques et économiques avec le continent africain. Depuis 2003, le Brésil a ouvert ou ré-ouvert des ambassades dans 17 pays, atteignant ainsi un réseau total de 35 ambassades et deux consulats sur le continent.¹⁰ En outre, depuis l'établissement formel de relations avec la République centrafricaine en mai 2010 (et avec le Soudan du Sud en juillet 2011), le pays a désormais des relations diplomatiques officielles avec tous les États du continent. De manière réciproque, 13 pays africains ont ouvert de nouvelles représentations diplomatiques au Brésil, amenant le chiffre total d'Ambassades africaines à Brasilia à 29.¹¹ L'augmentation des dépenses administratives et du personnel de l'Itamaraty¹² reflète également la priorité nouvelle de l'Afrique dans la politique extérieure brésilienne¹³.

À la prolifération des accords bilatéraux de coopération dans divers domaines, s'ajoutent diverses initiatives multilatérales. Au niveau bilatéral, l'administration actuelle a réactivé toutes les commissions mixtes qui avaient été abandonnées par l'administration antérieure. Ainsi, le Brésil a participé à huit commissions mixtes par an avec des pays africains entre 2008 et 2010. Malgré la complexité de l'effort logistique requis pour impliquer les diverses agences gouver-

¹⁰ Le Brésil a ainsi plus d'ambassades sur le continent que le Royaume-Uni. Seuls les États-Unis la Chine et la France maintiennent des ambassades dans la quasi-totalité des pays du continent. Avant 2003, Cuba était encore le pays latino-américain disposant du plus grand réseau d'ambassades en Afrique, cf. entretien avec l'ambassadeur Fernando Simas.

¹¹ Le Brésil devient ainsi le cinquième pays avec le plus grand nombre de représentations africaines sur son sol après les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et la Chine. (Entretien avec l'ambassadeur Fernando Simas).

¹² Nom de l'ancienne enceinte du ministère des Affaires étrangères (MRE) à Rio de Janeiro, lorsque celle-ci était la capitale du pays, le terme est utilisé encore aujourd'hui de manière courante pour désigner le Ministère.

¹³ Le Département d'Afrique (DEAF) compte désormais 3 divisions (DAF), qui s'occupent respectivement de l'Afrique Occidentale (DAF-I), de l'Afrique Australe plus les pays lusophones (DAF-II), et de l'Afrique du Nord, Corne de l'Afrique et région des Grands Lacs (DAF-III). Le DEAF compte 30 fonctionnaires, dont 15 diplomates de carrière. Il s'agit de l'un des rares départements du MRE qui compte une ligne budgétaire propre, de l'ordre de 3 à 5 millions de dollars américains annuels. (Entretien avec l'ambassadeur Fernando Simas).

nementales à ces réunions, la diplomatie brésilienne fait un bilan positif de ce dialogue approfondi avec ses homologues africains. Par ailleurs, le Brésil a signé en 2010 des accords de partenariat stratégique avec l'Angola et avec l'Afrique du Sud.¹⁴

Le Brésil a également conclu des accords de consultations politiques avec la majorité des pays africains. Ces consultations permettent de maintenir une discussion entre pays sur divers thèmes de l'agenda international, tels que le changement climatique, le désarmement, ou les négociations commerciales. Ainsi, selon l'ambassadeur Fernando Simas, (qui dirigea le département de l'Afrique (DEAF) entre 2007 et 2010) les consultations politiques facilitées par les accords bilatéraux ont été décisives pour affiner les positions du Brésil vis-à-vis de celles des pays africains membres du G-20 commercial, dans le cadre du cycle de négociations de Doha à l'OMC. Il en va de même pour l'alignement, sur certaines questions, de nombreux pays du continent avec d'autres pays émergents, dont le Brésil, au sein du G-20 financier.

L'approfondissement du dialogue sur les grandes questions internationales à l'échelle bilatérale, et de manière systématisée, avec les nations africaines, fait partie d'une série d'efforts en vue d'obtenir un appui au statut de membre permanent du Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU), historiquement revendiqué par le Brésil. Cependant, il ne répond pas à un simple calcul de votes, comme cela est souvent suggéré par les médias brésiliens et étrangers. En effet, si cette question est certes considérée comme importante, elle ne doit pas occulter une large palette de thèmes de la gouvernance mondiale, également perçus comme indispensables pour la diplomatie d'un pays très ancré dans le système des traités internationaux.

Le Forum IBAS (Inde, Brésil, Afrique du Sud) est une initiative qui a peut-être été l'une des innovations les plus réussies de la politique extérieure du gouvernement Lula. La proximité des positions internationales des trois pays sur de nombreux sujets (commerce, réforme du CSNU, environnement, etc.)¹⁵, des situations internes liées à leur développement (niveaux d'industrialisation similaires, inégalités de revenu, etc.), et enfin leur statut de principales démocraties (par le poids relatif de leurs populations et/ou leur PIB) sur leurs continents respectifs : ces différents facteurs font de l'IBAS à la fois un forum de coopération entre les trois pays dans plusieurs

¹⁴ Entretien avec l'ambassadeur Fernando Simas.

¹⁵ Notamment sur les questions de propriété intellectuelle liées à l'industrie pharmaceutique et à l'action concertée réussie des trois pays dans le cadre des négociations TRIPS à l'OMC. Celle-ci déboucha sur l'autorisation de ne pas respecter les licences d'exploitation de certains médicaments dans les cas de pandémies urgentes telles que le VIH/SIDA qui sévit encore de manière accentuée en Afrique du Sud et en Inde. Une étude révèle que les pays de l'IBAS votent de manière identique 96 % des fois dans les divers forums des Nations Unies. (Cf. White, 2009).

domaines¹⁶, et de promotion du développement de manière plus générale. La répartition égale de membres sur les trois continents du Sud ainsi que le statut de régime démocratique leur confère une certaine légitimité internationale – au Nord comme au Sud – sur ces questions. Le Fonds IBAS, géré par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), en est une illustration : malgré son enveloppe restreinte (un million de dollars par an versé par chacun des trois pays), il a déjà mis en œuvre divers projets de coopération à petite échelle dans des pays à faible revenu, en situation de post-conflit ou d'instabilité politique (Haïti, Timor Oriental, Guinée-Bissau, Territoires Palestiniens, Burundi)¹⁷. L'initiative du Fonds reflète ainsi une vision qui place le développement économique et social comme condition d'une plus grande sécurité et stabilité politique, en accord avec les positions internationales et les stratégies nationales de ses membres, tout en restant symbolique dans les moyens employés.

D'autres forums à plus grande échelle ont pu être constitués par la politique extérieure du gouvernement Lula, toujours dans le but de rapprocher des régions du Sud se connaissant relativement peu, mais aussi afin de contribuer simultanément à un approfondissement des liens commerciaux entre nouveaux partenaires, notamment face à l'enlisement des négociations de Doha. Ainsi, selon le ministre des Affaires étrangères Celso Amorim (2003-2010), de nombreux représentants africains ayant manifesté leur intérêt de créer un Forum Brésil-Afrique (à la lumière d'autres forums équivalents avec la Chine et plus récemment l'Inde), l'Itamaraty suggéra que participent également les autres pays d'Amérique du Sud.

Le Sommet Amérique du Sud-Afrique (ASA) lancé à l'initiative des présidents brésilien et nigérian, s'est réuni à Abuja (Nigeria) en 2006 et à l'Isla Margarita (Venezuela) en 2009. Malgré l'intérêt mutuel et la création de huit groupes thématiques de travail, la coopération et la coordination entre 63 pays s'est révélée laborieuse à bien des égards de l'aveu de certains diplomates, par exemple lors de la tentative d'élaborer des déclarations politiques conjointes¹⁸.

¹⁶ Notamment la coopération conjointe dans des secteurs de haute technologie tels que le nucléaire civil ou l'aérospatiale. Ainsi, lors du dernier Sommet IBAS qui s'est déroulé à Brasilia en avril 2010, les trois pays se sont engagés à construire conjointement un satellite (cf. Campbell, 2010). D'autres questions, telles que les politiques sociales sont également débattues dans les groupes de travail et les divers forums associant la société civile des trois pays (Forum Académique, Forum des Editeurs [médias], Forum des Entreprises, etc.).

¹⁷ Le projet de collecte et recyclage des déchets à Haiti, a été sélectionné comme modèle de coopération Sud-Sud par le PNUD, notamment pour ses qualités de synergies : créateur d'emplois, il promeut la propreté des rues et réutilise les déchets comme combustible pour le chauffage, évitant ainsi également le déboisement des forêts environnantes. (Cf. Amorim, 2010).

¹⁸ Intervention de l'Ambassadeur Gilberto Moura au séminaire *Brasil e China na África: Desafios da Cooperação para o Desenvolvimento*, organisé par le CEBRI (Centre Brésilien de Relations Internationales), à Brasilia, le 9 juin 2010.

À ce titre, certains théoriciens des relations internationales ont mis en évidence le contraste entre la difficulté d'articulation dans les groupements internationaux de grande échelle (G-77, OMC, Assemblée Générale de l'ONU), et le dynamisme des arrangements « plurilatéraux » - les petits comités tels qu'IBAS pour les questions de développement, BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine et Afrique du Sud) pour les questions financières, économiques et de sécurité, ou BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde, Chine) pour l'environnement – pour leur capacité avérée à dégager des consensus qui peuvent aussi refléter les aspirations d'un plus grand nombre de pays. Les forums plurilatéraux constitués de quelques grands pays émergents peuvent ainsi permettre d'augmenter les capacités de négociation d'autres pays en développement, à condition que les positions de ces derniers soient suffisamment prises en compte et incorporées par les émergents.

Commerce et investissements par secteurs et régions

En 2008, le volume du commerce entre le Brésil et l'Afrique avait dépassé les US\$ 25 milliards, soit cinq fois le niveau de 2002. Si l'Afrique était un seul État, elle serait aujourd'hui le quatrième partenaire commercial du Brésil (après la Chine, les États-Unis et l'Argentine, qui occupent les trois premières places, dans cet ordre). Le commerce avec l'Afrique représente désormais 7,1 % du commerce total brésilien (soit 2 points de pourcentage de plus qu'en 2003).

Malgré le déficit commercial brésilien avec le continent, le niveau des exportations a triplé depuis le début de la décennie, tandis que celui des importations a doublé¹⁹. La majorité des produits exportés sont des produits manufacturés (69 % du total en 2007), tandis que les semi-manufacturés et les produits de base représentent respectivement 13 % et 18 % du total²⁰. Si l'on retirait les importations d'hydrocarbures, le Brésil aurait une balance commerciale excédentaire de plusieurs milliards de dollars avec le continent. Cependant, les exportations sont pour la plupart composées de produits de faible valeur ajoutée et restent encore peu diversifiées. Il s'agit notamment de véhicules, sucre, volailles, fer, et autres minerais. Depuis peu, toutefois, d'autres produits occupent une place plus importante, tels que des avions, meubles et produits

¹⁹ En 2008, les exportations atteignaient les US\$ 10,17 milliards, et les importations les US\$ 15,75 milliards. À titre de comparaison, le volume total du commerce Inde-Afrique atteignait les US\$ 35 milliards en 2008 (cf. Modi, 2009).

²⁰ Barbosa, 2009.

d'industrie chimique²¹. De manière générale, l'Afrique est, avec l'Amérique Latine, la principale destination des produits manufacturés brésiliens. En effet, dans nombre de pays de ces régions, les produits manufacturés brésiliens sont plus compétitifs en termes de rapport qualité-prix que ceux des pays européens ou américains.

En ce qui concerne les importations, on remarque une forte concentration autour des pays pétroliers, et notamment le Nigeria, qui durant plusieurs années oscilla entre le 4^e et le 6^e rang de la liste des principaux pays d'origine des importations brésiliennes. Les importations en provenance du Nigeria et de l'Algérie (principalement de pétrole) constituaient plus de la moitié du total des produits africains importés par le Brésil en 2008. Les principales destinations des exportations brésiliennes sont l'Afrique du Sud, l'Égypte, l'Angola et le Nigeria, qui représentent à eux seuls 67 % des exportations vers le continent en 2009. Toutefois, malgré des chiffres bien plus modestes avec les autres États du continent, la tendance des flux commerciaux est à la hausse avec une majorité d'entre eux durant les dernières années.

Afin de promouvoir les exportations, certains accords ont été conclus, notamment l'accord entre le Mercosul²² et la Sacu²³, qui crée des réductions de 10 à 100 % de droits de douane pour une liste d'environ 1 000 produits de chaque ensemble régional. Ceux-ci représentent 17 % du total des exportations brésiliennes vers l'Afrique du Sud, et 22 % des importations brésiliennes depuis ce dernier²⁴. Un accord similaire a également été conclu récemment entre le Mercosul et l'Égypte. En outre, tous les voyages présidentiels brésiliens sont systématiquement accompagnés de missions d'entrepreneurs également porteuses de nouveaux échanges et investissements.

Cependant, l'instrument ayant le plus grand impact dans la promotion du commerce est probablement celui des lignes de crédit à l'exportation financées par le BNDES (Banque nationale de développement économique et social).²⁵ En septembre 2007, la Banque avait

²¹ Par exemple, la compagnie aérienne étatique Egyptair a acheté 12 avions moyen-courriers du constructeur brésilien Embraer, qui occupe le troisième rang mondial dans le secteur après Boeing et Airbus. (Cf. Jean-Baptiste, 2006).

²² Marché Commun du Sud, qui comprend, outre le Brésil, l'Argentine, le Paraguay, et l'Uruguay.

²³ Union Douanière de l'Afrique Australe, qui comprend l'Afrique du Sud, la Namibie, le Botswana, le Lesotho, et le Swaziland.

²⁴ Maximo, 2009.

²⁵ Considérée comme la plus grande banque de développement du monde (avec un budget équivalent au double de celui de la Banque Interaméricaine de Développement), cette banque publique brésilienne fondée en 1952 fournit la plupart des financements à long terme, la majorité du crédit à l'investissement rural, et la quasi-totalité du crédit pour l'achat de biens de capital brésiliens. (Cf. Hanlon, Smart, 2009). Il n'y a pas d'« Exim Bank » à proprement parler au Brésil, mais le BNDES, traditionnellement orienté uniquement sur le marché domestique, tend à s'internationaliser à partir des années 2000, et essaie tant bien que mal de combler cette lacune.

approuvé 29 projets représentant un montant de 742 millions de dollars pour le continent africain, principalement afin de financer l'importation de biens d'équipement pour les projets de construction d'infrastructures mis en œuvre par des entreprises brésiliennes sur le sol africain. Le mécanisme de financement le plus important déboursé jusqu'à présent est celui des lignes de crédit offertes au gouvernement angolais, 1,7 milliards de dollars en 2007, et une nouvelle ligne de 2,5 milliards de dollars en 2010 destinées à l'achat de biens d'équipement brésiliens (notamment afin de conclure la construction de l'usine hydroélectrique de Capanda), au financement de l'exportation de voitures, à de nouveaux projets d'infrastructures (notamment routières), de systèmes sanitaires, de centres de recherche, ou encore d'agriculture²⁶.

Cette priorité accordée à l'Angola reflète plutôt une exception que la règle de l'investissement brésilien en Afrique, qui reste encore relativement faible dans la plupart des autres pays de la région. L'essentiel des IDE est réalisé par de grandes multinationales, surtout en Angola, mais aussi en Afrique du Sud et au Mozambique, et dans une moindre mesure en Algérie et en Lybie. Résultant d'une implantation de firmes brésiliennes datant parfois du lendemain des indépendances, le poids inhabituel de l'investissement en Angola reflète aussi la présence d'une communauté brésilienne à Luanda qui occupe une place privilégiée dans le secteur privé du pays.

Les entreprises brésiliennes présentes dans ce pays investissent dans une gamme de secteurs assez variée, notamment les BTP, les hydrocarbures, l'extraction minière, le traitement de l'eau, mais aussi l'alimentation, les vêtements, le secteur culturel (chaînes de télévision, CDs, livres) ou le conseil. En effet, les grands investissements des multinationales attirent de nombreux intermédiaires, et de plus en plus de PME brésiliennes sont également présentes.

Les estimations de la taille de la communauté brésilienne en Angola varient actuellement entre 40 000 et 60 000 personnes, ce dernier chiffre étant estimé par l'Ambassade brésilienne à Luanda. Selon l'Association des Entrepreneurs Brésiliens en Angola (Aebran), la somme des valeurs ajoutées des entreprises brésiliennes en Angola en 2007 était supérieure à US\$ 5 milliards, soit environ 10 % du PIB du pays pour cette même année²⁷. Une partie significative des excédents dégagés par l'activité économique des firmes brésiliennes est due à une entreprise, *Norberto Odebrecht*, géant brésilien des BTP, présent depuis 1984 en Angola. Initialement responsable de la construction de l'hydroélectrique de Capanda (250 Megawatts), elle participe aujourd'hui de dizaines de chantiers publics et privés à travers le pays. Désormais devenu le premier employeur du secteur privé en Angola, *Odebrecht* a diversifié ses activités dans l'agro-alimentaire, la production d'éthanol, la construction de bureaux ou de

²⁶ Ribeiro, 2007.

²⁷ Santos, 2007.

fabriques. Réputé pour avoir un accès privilégié aux sphères du pouvoir (ce qui a pu l'associer par le passé à plusieurs scandales de corruption), la diversification de ses activités a aussi répondu à des exigences expressément formulées par les dirigeants du MPLA.²⁸

Autre investisseur de poids, l'entreprise d'État à capital mixte *Petrobras*, présente en Angola depuis 1979, et qui a de ce fait réussi à sauvegarder des contrats sur plusieurs blocs d'exploration de pétrole dans les eaux angolaises. Plus grande entreprise du Sud par sa capitalisation boursière (et 8^e au niveau mondial), sa technologie de pointe en matière de forages et d'explorations en eaux profondes lui donne un net avantage comparatif sur ses concurrents chinois, aucun de ces derniers n'étant spécialisé dans ce domaine²⁹. Elle compte investir au moins 1,3 milliards de dollars en Angola et au Nigeria jusqu'en 2012.

Outre certains avantages comparatifs technologiques ponctuels comme celui de *Petrobras*, le principal avantage reste le lien commun de la langue portugaise, et une certaine proximité culturelle également due à l'influence de cultures africaines dans la société et la culture brésiliennes. L'arrivée de nombreux brésiliens, initialement impulsée par les investissements des FMN a créé une communauté d'entrepreneurs influents dans divers secteurs de l'économie angolaise³⁰.

En effet, les investissements des grandes entreprises ont créé des effets multiplicateurs en stimulant l'activité de nombreuses PME brésiliennes, que ce soit en tant qu'exportatrices de biens ou services intermédiaires, ou investisseurs sur place. Par exemple, dans la région métropolitaine de Campinas, ville moyenne de l'état de São

²⁸ Par exemple, à la demande personnelle du Président José Eduardo dos Santos, Odebrecht a construit le premier grand centre commercial de Luanda (*Bela Shopping*), s'aventurant ainsi dans un nouveau secteur d'activité. Cela a conduit l'entreprise à se spécialiser dans la construction et l'entretien des grandes surfaces. Elle possède aujourd'hui un réseau de 40 supermarchés dans le pays.

²⁹ À la suite de la levée de fonds en septembre 2010 à hauteur de 70 milliards de dollars (plus grande émission de titres jamais réalisée sur les places boursières) sa valeur de marché a atteint les US\$ 270 milliards. Elle occupe désormais le troisième rang mondial (en termes de capitalisation boursière et non en réserves) des entreprises pétrolières, et le premier rang mondial de l'exploration en eaux profondes, avec 22 % de l'exploration de ces types de gisements. C'est d'ailleurs l'un des rares domaines dans lesquels une grande entreprise étatique brésilienne est plus compétitive que ses contreparties chinoises, l'inverse étant bien plus souvent le cas. (Cf. Millard, 2010).

³⁰ Ainsi le groupe de 12 entreprises mené par le constructeur *MetroEuropa*, dont le portefeuille de chantiers atteignait les US\$ 300 millions en 2007 était « la plus grande entreprise de construction civile entièrement angolaise », selon son directeur financier et vice-président brésilien. Le PDG du groupe est également brésilien. Le directeur de la plus grande entreprise de télécommunications du pays, *Unitel*, certains membres du conseil d'administration de l'entreprise publique *Movicel*, sa principale concurrente, ainsi que le directeur du premier groupe immobilier, *Baluarte* font tous partie de la communauté d'expatriés brésiliens influents dans les milieux d'affaires locaux. Par ailleurs, l'économiste Paulo França, fut chargé d'ouvrir le chemin pour la création de la Bourse de Luanda en 2008. (Cf. Santos, 2007).

Paulo, le nombre d'entreprises exportant leurs produits à destination d'au moins un pays africain est passé de 63 en 2001, à 131 en 2007. Il en va de même pour les investissements : ainsi, le centre commercial *Bela Shopping* de Luanda est rempli d'enseignes brésiliennes³¹. Cependant, l'activité des PME brésiliennes est largement concentrée sur le marché angolais.

Dans leurs deux autres principaux pays récepteurs d'investissements sur le continent, à savoir le Mozambique et l'Afrique du Sud, les firmes brésiliennes n'ont pas la même densité de pénétration dans l'économie locale (et se limitent généralement aux grandes multinationales), notamment du fait d'une implantation plus récente. Il semblerait toutefois que des dynamiques analogues au cas angolais soient en marche. Ainsi au Mozambique, le principal investissement d'envergure de l'entreprise minière *Vale* prévoit l'extraction pour une durée de 35 ans de l'une des plus grandes réserves mondiales de charbon métallurgique et thermique localisée à Moatize, dans la province de Tete. Avec des réserves de charbon estimées à 2 milliards de tonnes, l'investissement initial de *Vale* dans la mine de Moatize est de 1,4 milliards de dollars, et prévoit une production de 12 millions de tonnes annuelles³².

Selon le Président mozambicain Armando Guebuza, l'investissement de *Vale* a encouragé d'autres compagnies brésiliennes à s'implanter au Mozambique, dont notamment *Petrobras*, *Companhia Siderúrgica Nacional*, et le groupe *Camargo Correia*. Ce dernier a gagné l'appel d'offres pour la construction d'une usine hydro-électrique sur le fleuve Zambèze, Mphanda Nkuwa, qui sera l'une des plus grandes de la région avec un investissement estimé à US\$ 3,2 milliards. Ainsi, malgré une participation négligeable des investissements brésiliens au Mozambique jusqu'en 2007, l'ouverture récente de ces divers chantiers a fait du Brésil, selon Guebuza³³, le quatrième investisseur étranger dans le pays en moyenne sur la période 2003-2008.

L'Afrique du Sud est l'autre principale destination des investissements brésiliens, hormis les deux pays lusophones d'Afrique Australe. Six FMN brésiliennes y sont implantées, dont le constructeur de véhicules Marcopolo. Le Nigeria et l'Égypte bénéficient également d'investissements brésiliens, toutefois de moindre ampleur.³⁴

Il est difficile d'évaluer le montant exact du total des investissements brésiliens en Afrique (notamment parce qu'une parcelle significative des IDE passe par des paradis fiscaux dans les Caraïbes

³¹ C'est notamment le cas de la chaîne de fast food *Bob's*, le magasin de produits naturels *Mundo Verde*, ou encore le coiffeur *Werner*. (Cf. Santos, 2007).

³² Notícias, 2009. *Vale* est également présente dans les pays suivants : Zambie, RDC, Angola, Guinée, Afrique du Sud et Gabon.

³³ Agência de Informação de Moçambique, 2008.

³⁴ Barbosa, 2009.

avant leur destination finale), mais selon une estimation du Financial Times, le flux d'investissements entre 2003 et 2009 vers les pays du continent représentait environ US\$ 10 milliards³⁵, sur un total de 58,2 milliards de dollars d'IDE sortants durant cette période³⁶. Ainsi, ce chiffre relativement modeste est néanmoins significatif au regard du total des IDE brésiliens au cours de ces dernières années. Cependant, il reste encore très concentré sur un faible nombre d'entreprises et de mégaprojets.

Les projections prévoient pourtant une augmentation exponentielle des investissements, notamment via l'effet multiplicateur déjà remarqué en Angola. L'achat récent par deux grandes banques brésiliennes (Banco do Brasil et Bradesco) d'une parcelle du capital de la banque portugaise BES (Banco Espírito Santo), bien implantée dans certains pays du continent, semble confirmer cette tendance³⁷. Cependant, les autorités du gouvernement brésilien pointent de nombreux défis dans l'augmentation tant du commerce que des investissements en Afrique. Malgré une relative proximité géographique, l'Afrique reste méconnue par la communauté d'entrepreneurs brésiliens, voire encore perçue à travers le prisme afro-pessimiste des conflits et de l'instabilité politique chronique qui caractérisaient le continent durant les années 1990. Cependant, cette perception semble changer depuis quelques années, notamment en raison de la plus grande médiatisation de la présence chinoise sur le continent.

Un autre défi central reste la connectivité très limitée entre deux continents pourtant relativement proches géographiquement. Ainsi, il y a seulement trois liaisons aériennes directes, toutes les trois opérées par des compagnies africaines³⁸. De même, le transport maritime est largement pénalisé par une logistique défectueuse du système portuaire brésilien et une absence de liaisons qui oblige de nombreux navires à faire de très longs détours par les ports de Rotterdam, voire même de Singapour.

³⁵ Lapper, 2010.

³⁶ Cf. site web de la Banque Centrale du Brésil (www.bcb.gov.br).

³⁷ Le BES possède une trentaine d'agences en Angola et 20 en Lybie. Il est également présent au Mozambique, au Cap-Vert, au Maroc et en Algérie. (Cf., Sciaretta, 2010).

³⁸ South African Airways, TAAG (Angola) et TACV (Cap-Vert) assurent respectivement 9, 5, et 2 liaisons directes par semaine entre le Brésil et les pays d'origine de ces compagnies aériennes. Malgré cela, il faut souvent faire escale à Lisbonne, Paris ou Dubai pour se rendre dans une capitale africaine depuis Rio de Janeiro ou São Paulo. (Entretien avec l'ambassadeur Fernando Simas). Si aucune compagnie aérienne brésilienne n'assure actuellement une liaison avec l'Afrique, cela n'a pas toujours été le cas. Ainsi, *Varig* avait des vols réguliers à destination de Lagos, Abidjan, Luanda, et Maputo au début des années 1980. (Cf. Hudson, 1997).

Sécurité : l'Atlantique Sud comme enjeu stratégique

Depuis des décennies, la côte atlantique brésilienne a été perçue par les stratèges comme la « frontière orientale » du pays, toutefois avec diverses priorités et approches selon les époques³⁹. Les études publiées par l'École supérieure de guerre (ESG) - principale institution de formation des forces armées brésiliennes, très influente durant le régime de 1964-1985 - ont systématiquement inclus la côte occidentale de l'Afrique comme enjeu de la politique de défense nationale. Durant les années 1960, l'ESG considérait cette région comme partie du « monde libre » dans le contexte de Guerre Froide, légitimant notamment la mainmise de Lisbonne sur ses colonies. Cette position était censée être le pendant sécuritaire de la stratégie de développement national.

Au fur et à mesure que les mouvements de libération nationale d'inspiration marxiste gagnaient du terrain en Afrique lusophone et que les pressions internationales sur le régime ségrégationniste sud-africain s'accroissaient, Pretoria et Washington tentèrent à plusieurs reprises de créer un accord de sécurité collective pour l'Atlantique Sud, suivant les principes de l'OTAN. L'hypothétique « OTAS » aurait eu comme piliers l'Afrique du Sud, l'Argentine et le Brésil, avec la bénédiction des États-Unis et du Portugal. Toutefois, l'idée ne fut jamais acceptée par les militaires brésiliens pour plusieurs raisons. En effet, l'approvisionnement en pétrole notamment nigérian et algérien, mais aussi la nécessité de conserver de bonnes relations avec les ex-colonies portugaises récemment émancipées déterminèrent le refus brésilien d'adhérer à la création de l'OTAS⁴⁰.

En 1986, une initiative brésilienne résulta en une résolution de l'Assemblée Générale de l'ONU (41/11) déclarant la région située entre l'Afrique et l'Amérique du Sud « Zone de Paix et de Coopération de l'Atlantique Sud » (ZPCAS). La résolution qui réaffirmait la nécessité d'éliminer l'apartheid et de conduire la Namibie à l'indépendance comme essentielles à la paix et la sécurité dans l'Atlantique Sud, appelait également tous les États d'autres régions du monde à « respecter la région comme une zone de paix et

³⁹ Le concept géopolitique d'Atlantique Sud est parlant lorsque l'on sait que certaines distances de part et d'autre de l'Océan sont relativement courtes, notamment entre la ville brésilienne de Fortaleza et la capitale cap-verdienne Praia, séparées à peine par 2 400 km ou trois heures et demie de vol dans la ligne récemment inaugurée par la TACV. Ainsi, plusieurs capitales régionales brésiliennes sont plus proches à vol d'oiseau de certaines capitales d'Afrique de l'Ouest qu'elles ne le sont d'autres villes à l'intérieur du même pays.

⁴⁰ Svartzman, 2006.

de coopération », notamment par la « réduction et éventuelle élimination de leur présence militaire dans la zone », ainsi que la non-introduction d'armes nucléaires et la non-extension dans la région de « rivalités et conflits qui y sont étrangères ». Les États-Unis votèrent contre la résolution, et plusieurs ex-puissances coloniales (Portugal, France, Belgique, Italie) s'abstinrent⁴¹.

La ZPCAS, organisation créée au lendemain de la résolution de l'ONU, intègre le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et tous les pays de la côte Atlantique africaine, excepté le Maroc et la Mauritanie. Après une série de réunions ministérielles durant ses premières années d'existence, l'organisation stagna durant les années 1990. Toutefois, le Brésil intensifia sa coopération avec plusieurs pays de la zone pendant cette période. En ce sens, à la demande du nouveau gouvernement indépendant namibien, la marine de ce pays fut formellement établie en 2004 avec l'appui de la marine brésilienne. Depuis les années 1990, cette dernière assure la formation des contingents en accord avec un traité de coopération établi entre les deux pays⁴². D'autre part, le gouvernement brésilien a fourni des troupes et des policiers pour les missions de maintien de la paix de l'ONU au Mozambique (ONUMOZ) et en Angola (UNAVEM II et III)⁴³. Enfin, la CPLP eut un rôle important de médiation dans la crise bissau-guinéenne de 1998, à travers son groupe de contact qui réalisa une intermédiation entre le gouvernement et les forces rebelles, et au sein duquel le Brésil contribua aux négociations qui conduisirent au cessez-le-feu.

⁴¹ L'accent mis sur la non-prolifération nucléaire reflète le réchauffement des relations entre le Brésil et l'Argentine au début des années 1980, et l'abandon par les deux pays de programmes nationaux visant à obtenir l'arme nucléaire. Ce processus de désarmement concerté a conduit à la création en 1991 d'une organisation binationale de sauvegarde, l'Agence Brésiliano-Argentine pour la Comptabilité et le Contrôle de matériaux nucléaires (ABACC), qui réalise régulièrement des contrôles sur les programmes civils des deux pays (cf. www.abacc.org). L'Afrique du Sud abandonna également son programme nucléaire dans les années 1990, conservant seulement la dimension civile de ce dernier.

⁴² 466 hommes avaient été formés en 2009. En outre, plusieurs navires de guerre ont été achetés au Brésil, et des chercheurs brésiliens ont réalisé une cartographie du plateau continental namibien. (Cf. http://en.wikipedia.org/wiki/Namibia_Defence_Force).

⁴³ Au Mozambique, des contingents de l'armée, de policiers et d'observateurs électoraux contribuèrent à la sécurisation du pays durant les premières élections démocratiques de 1994. En Angola, un bataillon d'ingénieurs participa à des opérations de déminage et de reconstruction d'infrastructures. Avec respectivement 89 et 773 personnes, les contributions pour ces deux missions en pays lusophones ont été les principales du Brésil en Afrique, même si le rôle dans la MINUSTAH en Haïti est bien plus conséquent. Par ailleurs, une contribution plus symbolique a été faite à d'autres missions en Afrique : UNMEE (2000) en Éthiopie et Érythrée, UNOCI en Côte d'Ivoire (2004-présent) ; UNMIS au Soudan (2005-présent). (Cf. Site web de l'armée brésilienne : www.exercito.gov.br) L'Uruguay reste le premier pays sud-américain en nombre de contingents envoyés à des missions de paix internationales, le Brésil arrivant en seconde place.

Dans les années 2000, si Haïti reste la première priorité du Brésil en matière de sécurité régionale, la Guinée-Bissau est le deuxième pays pour lequel les autorités brésiliennes multiplient les efforts dans ce domaine. Ce pays d'1,4 millions d'habitants est devenu une véritable plaque tournante du trafic de drogues et d'armes dans la région au cours de la dernière décennie. Dans ce contexte d'instabilité institutionnelle, le Brésil a présidé les débats sur le cas de la Guinée-Bissau à la suite de l'insurrection militaire du 1^{er} avril 2010 dans le cadre de la Commission de Consolidation de la Paix des Nations Unies. Les autorités brésiliennes se sont aussi récemment engagées à envoyer, en partenariat avec l'ONU, une mission technique militaire visant à réorganiser les Forces Armées de la Guinée-Bissau⁴⁴. Le Cap Vert a également demandé au Brésil que soit créée une patrouille côtière pour surveiller la région⁴⁵.

Le vide laissé par des années de négligence de la ZPCAS par les autorités brésiliennes dans les années 1990, les préoccupations quant à l'acheminement de stupéfiants en provenance d'Amérique Latine vers l'Europe via l'Afrique de l'Ouest, ainsi que les questions migratoires entre ces régions ont motivé d'autres initiatives concurrentes de sécurité régionale, dont notamment l'« Initiative Atlantique Sud » portée par l'Espagne (avec l'appui de la France et des États-Unis) et 12 pays de la région formalisée par la « Déclaration de Lanzarote » du 13 juin 2009, ou le Forum international pour une « Initiative Tricontinentale Atlantique » organisé les 29 et 30 mai 2009 par le Maroc. Dans ce contexte, l'administration Lula a tenté tant bien que mal de ressusciter la ZPCAS avec de nouvelles priorités, dont notamment la sécurisation et l'approfondissement de la recherche sur les fonds et sous-sols marins, riches en biodiversité, ainsi qu'en ressources naturelles⁴⁶. Il n'est pas étonnant d'autre part que parmi les 35 pays dans lesquels des ambassades brésiliennes sont actives sur le sol africain, presque tous les pays atlantiques (la Gambie étant la seule exception) sont couverts.

⁴⁴ Africa 21, 2010.

⁴⁵ Entretien avec l'ambassadeur Fernando Simas.

⁴⁶ La découverte récente par *Petrobras* de gisements de pétrole à 7 000 km en dessous de la mer et à plus de 200 km des côtes brésiliennes placera probablement le Brésil parmi les premiers producteurs mondiaux de brut dans les prochaines décennies. La sécurisation de la région du « Pré-Sal », telle qu'elle est dénommée, est désormais devenue l'un des principaux enjeux stratégiques de la marine brésilienne.

Les piliers de la politique du Brésil en Afrique : comment le gouvernement élabore-t-il sa politique africaine ?

Les divers leviers du rapprochement et de l'intensification des liens entre le Brésil et les pays africains sont activés de manière plus ou moins directe par une série d'acteurs de poids différents. Le Président de la République a imprimé sa marque sur cette dimension de la politique extérieure, comme il l'a fait sur certaines dimensions de la politique interne, mais il arrive également à synthétiser dans son discours les aspirations des divers groupes d'intérêt qui influencent la politique envers le continent africain. Le Ministério das Relações Exteriores (MRE) reste, malgré un déclin de son importance relative par rapport à d'autres ministères dans les dernières décennies, l'une des principales machines décisionnelles de l'exécutif brésilien, avec un corps d'élite professionnel qui lui a permis jusqu'à présent de déployer une grande capacité d'articulation dans les multiples dimensions des relations internationales. Cependant, d'autres acteurs expliquent également cet actuel rapprochement, notamment le parti politique qui a porté Lula au pouvoir, ainsi que son alliance de longue date avec une coalition d'organisations de la société civile qui représentent les droits et intérêts des populations *afrodescendantes*. D'autre part, longtemps absents du débat sur la politique extérieure, l'opposition (surtout au Parlement) et les médias sont entrés en scène durant la dernière décennie et participent désormais activement à des discussions qui étaient jusqu'alors restées le monopole de l'Itamaraty. Enfin, il faut aussi mentionner un cinquième facteur, à savoir l'effet d'attraction des attentes et demandes des propres gouvernements africains sur la politique extérieure brésilienne.

Un rapprochement marqué par la « diplomatie présidentielle »

À la fin de l'année 2010, le Président Lula avait effectué 11 voyages officiels sur le continent au cours de ses deux mandats, visitant 25 pays différents, dont certains à plusieurs reprises. Seulement un mois après son investiture, le 31 janvier 2003, le Président a donné le ton

de sa nouvelle administration en invitant pour la première fois au palais présidentiel le Groupe des Ambassadeurs Africains de Brasilia afin de présenter les principales directives de la nouvelle politique africaine du Brésil et connaître les points de vue des représentants africains. À l'occasion de plusieurs de ses premiers discours sur le sol africain, Lula fit référence à la « priorité maximale de l'approfondissement de nos relations avec l'Afrique », et mentionna à diverses reprises qu'il s'agissait à la fois d'un « devoir moral et [d'] une nécessité stratégique »⁴⁷.

Ces deux éléments du discours du Président brésilien traduisent selon Irene Gala deux logiques parallèles du rapprochement avec le continent africain, le premier dirigé à un public interne, et le second à un public externe. Le « devoir moral » ou « l'obligation éthique », terme également utilisé, s'adresse ainsi principalement à un public brésilien, et notamment à la population de descendants d'esclaves noirs ou métisses, qui constituent aujourd'hui 50,64 % de la population brésilienne selon le recensement de 2008 réalisé par l'Institut Brésilien de Géographie et Statistiques (IBGE)⁴⁸. Ce contingent fait du Brésil la deuxième nation peuplée d'habitants d'ascendance africaine après le Nigeria, comme cela est souvent mentionné dans les discours officiels. La coalition qui a porté Lula au pouvoir a notamment bénéficié du soutien et du réseau de nombreuses organisations de la société civile représentant les droits des populations noires et métisses, majoritairement concentrées parmi les secteurs de bas revenus dans la société brésilienne. Le gouvernement a adopté diverses politiques de discrimination positive visant à réduire le fossé qui sépare les *afrodescendants* des populations blanches, notamment en termes d'accès à l'éducation supérieure.

La « nécessité stratégique » reflète quant à elle une approche qui perçoit la création de liens plus étroits avec l'Afrique comme une opportunité à saisir pour plusieurs raisons d'ordre économique, de politique internationale et de sécurité, qui s'articulent toutes sur le long terme. Cette vision, qui consacre l'Afrique comme un partenaire stratégique, correspond en bonne partie à la perception du MRE. Elle reflète également les attentes de nombreux dirigeants africains, qui voient dans ce partenariat la possibilité d'une diversification de leurs relations, au-delà des anciennes puissances coloniales et des États-Unis, et un contrepoint à la nouvelle influence prépondérante d'autres pays émergents comme la Chine, malgré le poids économique et politique de second rang du Brésil.

Au-delà des deux piliers mentionnés, qui apparaissent comme une synthèse élaborée par le Président de la perception des divers acteurs en jeu dans la formulation de la politique africaine du Brésil (public interne *afrodescendant* et base alliée du parti, MRE, gou-

⁴⁷ Gala, 2007.

⁴⁸ Brasil, 2010b.

vernements africains), on peut ajouter un axe structurant de l'action du Président tout au long de ses deux mandats, tant sur le plan interne qu'externe, que le gouvernement nomme l'*Agenda Social*. Depuis sa campagne électorale en 2002, le principal fil directeur et leitmotiv du président Lula a été la lutte contre la faim et l'exclusion sociale, priorité de ses deux mandats à la tête du gouvernement brésilien. Le volet international de cette politique a conduit au lancement en 2004 de l'Action Globale contre la Faim et la Pauvreté à l'Assemblée Générale de l'ONU, en partenariat avec les présidents français, chilien et espagnol. L'un des axes de cette initiative vise à explorer divers mécanismes de financement alternatifs pour l'aide au développement, dont notamment une éventuelle taxe sur divers types de transactions internationales, comme cela a été mis en œuvre en France avec la taxe sur les billets d'avion.

Un autre élément révélateur de la priorité accordée par l'ex syndicaliste devenu président aux relations avec l'Afrique est la décision de Lula de créer à partir de 2011 un institut visant promouvoir l'échange d'expériences du Brésil avec les pays d'Amérique Latine et d'Afrique⁴⁹. Ainsi, interrogé sur ce qu'il comptait faire après la fin de son deuxième mandat, le président en exercice répondait : « Ce que je prétends faire ? L'accumulation de réussites dans les politiques sociales que nous avons eue au Brésil doit être socialisée. Je veux socialiser ces politiques avec les pays d'Amérique du Sud, des Caraïbes, avec les pays africains. J'ai déjà beaucoup d'invitations de pays africains pour aller là-bas et faire part de l'idée et de ce que nous avons fait. Mais c'est pour y aller avec du temps, pour aller sur le terrain »⁵⁰.

Le rôle prépondérant du ministère des Affaires étrangères

Le MRE fait partie des quelques îles de bureaucratie wébérienne professionnalisée de l'exécutif brésilien et a de ce fait un poids majeur dans la définition de la politique extérieure, avec une certaine indépendance quel que soit le gouvernement au pouvoir. Du point de vue du MRE, on peut distinguer trois principaux axes transversaux de la politique extérieure vers l'Afrique durant l'administration Lula : (1) la prospérité africaine est perçue comme bénéfique pour les intérêts du Brésil ; (2) le rapprochement des liens diplomatiques et du dialogue politique renforce la capacité de négociation du Brésil sur divers forums internationaux ; (3) une idéologie non-utilitariste qui perçoit l'approfondissement des relations Sud-Sud comme corollaire de la

⁴⁹ Ribas, 2010.

⁵⁰ Marques et al, 2010.

multipolarisation des relations internationales, et donc d'un monde plus équilibré et plus juste.

Le premier axe mentionné peut être considéré à certains égards comme une extension de la doctrine qui oriente la politique extérieure du Brésil envers l'Amérique du Sud, en bonne partie idéalisée par le vice-ministre des Affaires étrangères durant la période 2003-2009, Samuel Pinheiro Guimarães. Dans ce cas, l'asymétrie croissante entre la taille de l'économie brésilienne et celle de ses voisins dans la dernière décennie est perçue comme potentiellement génératrice d'instabilités dans les relations du Brésil avec ces derniers. Ce diagnostic a poussé le MRE à créer une série de mécanismes de compensation et de dialogue politique au niveau régional et bilatéral, en renégociant par exemple de manière plus généreuse les termes des accords d'exploitation du gaz en Bolivie ou le paiement de l'électricité générée par l'usine hydroélectrique d'Itaipu achetée au Paraguay. Vivement critiquée par les médias pour son prétendu laxisme envers ses voisins moins puissants, cette politique est justifiée par l'Itamaraty comme nécessaire afin de créer des relations de confiance avec les voisins, éviter les accusations de sous-impérialisme de la part de ces derniers, et créer les conditions de stabilité politique et économique qui permettent leur développement. Qualifiée parfois de « patience stratégique », cette vision qui privilégie l'accent sur le développement à long terme des voisins du Brésil fait aussi partie d'une stratégie d'intégration régionale qui a trouvé son expression dans la constitution en 2008 de l'Union des Nations Sud-Américaines (UNASUL). En d'autres termes, et d'un point de vue plus utilitariste, en favorisant les conditions pour le développement dans la région, le Brésil assure non seulement sa propre sécurité mais aussi des marchés pour ses entreprises.

Si les relations avec l'Afrique n'ont pas encore le même poids, l'approche politique, économique et de coopération est essentiellement guidée par des principes similaires. L'inclusion de l'Afrique sur un même pied d'égalité avec l'Amérique du Sud dans divers documents de planification stratégique élaborés par d'autres agences du gouvernement en témoigne. C'est par exemple le cas de la Politique de Développement Productif (PDP), principale stratégie qui a orienté la politique industrielle du pays durant l'administration Lula, et inclut un volet sur la création et l'intégration de chaînes de production transnationales avec des entreprises sud-américaines et africaines⁵¹.

Du point de vue économique, le continent est perçu comme la dernière frontière du capitalisme dans laquelle de nombreux gains de productivité peuvent être réalisés et peuvent créer un grand marché de consommateurs potentiels. Contrairement à la Chine, le Brésil ne perçoit pas l'Afrique comme un réservoir de ressources naturelles,

⁵¹ Cf. site web du Ministère du Développement, de l'Industrie et du Commerce (www.mdic.gov.br).

puisqu'il est lui-même abondant en production d'aliments, en ressources minières, autosuffisant en hydrocarbures et en production d'énergie et dispose des plus grandes réserves renouvelables d'eau douce au niveau mondial. En ce sens, l'Afrique apparaît plutôt comme un partenaire, notamment dans la production de biocarburants (cf. Partie III, B), ainsi qu'un marché de consommateurs prometteur pour les biens manufacturés brésiliens.

L'influence de la base alliée : MNU et PT⁵²

Si le MRE est la principale institution qui exécute la politique étrangère vers l'Afrique et aurait certes pu saisir l'opportunité d'un rapprochement (du moins commercial) avec l'Afrique sous un autre gouvernement, l'impulsion initiale de la nouvelle politique africaine du Brésil reste le fait de la coalition qui a porté le président Lula au pouvoir en 2003. En effet, depuis sa fondation en 1980, le Parti des Travailleurs (PT) est le principal parti politique brésilien ayant créé, depuis les années de sa fondation, des liens avec l'Afrique, notamment par le parcours de certains de ses membres fondateurs, ainsi que par sa proximité avec les organisations de la société civile brésilienne représentant les populations *afrodescendantes* du pays.

Le régime militaire qui prit le pouvoir en 1964 mit hors la loi de nombreuses organisations politiques et estudiantines de gauche, dont une partie significative des membres s'exila en Europe, à Cuba, mais aussi en Afrique. Parmi ces derniers, on peut mentionner notamment l'intellectuel Ladislau Dowbor qui, initialement exilé en Algérie au début des années 1970, noua des contacts avec divers mouvements de libération nationale, notamment ceux des colonies portugaises. De même, le pédagogue Paulo Freire contribua à la systématisation des plans nationaux d'éducation d'Angola, du Cap Vert et de Guinée-Bissau en tant que consultant spécial du Département d'éducation du Conseil mondial des églises. On peut également mentionner l'historien Daniel Arão Reis Filho, ancien militant du Mouvement Révolutionnaire Huit Octobre (MR-8) exilé en Algérie, puis enseignant à l'Université Eduardo Mondlane au Mozambique, de 1976 à 1979. Ces quelques personnalités qui sont rentrées au Brésil après la loi d'amnistie de 1979 et la ré-autorisation des partis politiques, et ont participé à la création et aux réunions du PT, ont contribué par leurs expériences vécues dans divers pays africains aux débats internes, ainsi qu'à l'établissement de contacts avec certaines organisations africaines.

Cependant, mis à part les manifestations de « solidarité avec les mouvements de libération nationale », les documents officiels du

⁵² Les informations contenues dans cette partie proviennent majoritairement de Gala, 2007.

PT ne faisaient presque aucune mention à l'Afrique, et les principaux contacts de sa direction internationale se concentraient plutôt sur d'autres organisations analogues d'Amérique Latine durant les années 1980 et 1990. Ainsi, selon Marco Aurélio Garcia, conseiller international à la Présidence, membre fondateur du PT, et anciennement responsable des contacts du parti avec l'Amérique Latine, « l'idée [...] d'une politique étrangère pro africaine était d'avantage un concept [...], un désir, que le résultat d'une pratique plus concrète ». Toutefois, le groupuscule d'africanistes du parti contribua à l'établissement de liens avec certains leaders africains. C'est notamment le cas de l'actuel Sénateur Cristovam Buarque, qui développa entre autres des relations étroites avec le président tanzanien Julius Nyerere. Le PT fut également, avec le PDT⁵³ et le Mouvement Noir Unifié (MNU), à l'origine de l'initiative des visites au Brésil du leader de la SWAPO et président namibien Sam Nujoma, ainsi que de Nelson Mandela peu après sa libération, en août 1991.

Mis à part ces liens personnels, l'autre principal élément de rapprochement du PT avec l'Afrique dans les années 1990, fut la multiplication de contacts avec l'organisation syndicale sud-africaine COSATU (Congrès des Syndicats sud-africains), l'un des trois piliers de la coalition tripartite formée également par l'ANC (Congrès National Africain) et le SACP (Parti Communiste sud-africain), au pouvoir depuis 1994. Le PT ayant été également créé par un mouvement syndical, ses membres multiplièrent les contacts avec leurs pairs (syndicalistes, intellectuels, cadres de l'ANC) attirés par les nombreuses similarités entre les situations sud-africaine et brésilienne : deux puissances régionales en pleine transition démocratique, peuplées de contingents majoritaires d'électeurs historiquement exclus et issus de sociétés parmi les plus inégalitaires au monde. Cette proximité explique entre autres l'introduction à cette époque de l'expression « apartheid social » dans les discours de campagne du PT, faisant référence aux inégalités criantes de la société brésilienne, suivant en partie des lignes raciales.

Cependant, si le noyau dur de la formation du PT est le mouvement syndical des zones industrielles de la périphérie de São Paulo, le parti a également compté dès ses origines avec la participation de divers mouvements sociaux ayant surgi dans les années 1970, dont notamment les écologistes ou les organisations féministes. Ainsi, l'autre principal élément qui influença le rapprochement africain du gouvernement actuel fut le Mouvement Noir Unifié (MNU), principal réseau d'organisations de la société civile représentant la communauté afrodescendante brésilienne. Consolidé à l'échelle nationale en 1978, le MNU noua des liens proches avec le PT dès la formation de ce dernier en 1980. Ainsi le parti créa à

⁵³ Le Parti Démocratique Travailleiste, seul parti brésilien membre de plein droit de l'Internationale Socialiste, avait de ce fait également noué des contacts avec certains mouvements de libération africains.

travers le pays des Commissions du Noir, composées de représentants du MNU, et créa en 1995 un Secrétariat National de Lutte contre le Racisme à l'occasion de sa X^e Rencontre Nationale. Le dialogue constant avec les représentants du MNU contribua à une assimilation des revendications de ce dernier dans son programme, dont celles en matière de politique étrangère. En ce sens, le programme du PT pour les élections de 1989 contenait un chapitre exclusif portant sur les « Noirs », dont les directives incluaient l'« appui aux luttes des peuples opprimés d'Afrique, des noirs de la Diaspora et le rejet des pays ayant institutionnalisé tout type de discrimination » et de manière générale, prônait une « réorientation des priorités de la politique étrangère en ce qui concerne le continent africain ».

En 2001, la participation de figures de proue du MNU à la Conférence Mondiale contre le Racisme de Durban, dont notamment la rapporteuse Edna Roland⁵⁴, représente le début de l'agenda international du MNU. Ainsi l'Afrique est passée d'un concept de terre mère idéalisée par la classe intellectuelle afrodescendante, à un partenaire concret dans la lutte contre le racisme et la pauvreté, tant en Afrique que dans les pays de la Diaspora, notamment dans les Amériques. Le concept de « réparations » fut alors formulé au Brésil dans le contexte des inégalités historiques entre Blancs et Noirs, impliquant la responsabilité de l'État brésilien de corriger ces inégalités via des politiques de discrimination positive. Pour les pays africains, le même concept fut articulé à cette occasion par la revendication de l'effacement de la dette des pays africains, afin de réparer les effets du colonialisme ou du néocolonialisme. La Conférence de Durban eut donc des répercussions notables sur la politique nationale de promotion des droits des populations afrodescendantes au Brésil, dont des propositions de discrimination positive formulées par plusieurs ministères, qui ont gagné en ampleur après 2003.

Ainsi, pour le MNU et les différentes organisations de la société civile qu'il englobe, l'internationalisation de son action a clairement créé des leviers d'action pour sa stratégie de promotion de l'égalité raciale au Brésil. Il n'est donc pas étonnant que dans le Programme de Gouvernement de la Coalition Lula Président, dans la campagne électorale de 2002, la section *Brésil sans racisme* mentionne à plusieurs reprises la nécessité de se tourner vers l'Afrique afin de répondre aux revendications de la population noire brésilienne. Comme le remarque Irene Gala, l'objectif de rapprochement des relations avec l'Afrique est mentionné tant dans le chapitre sur la politique étrangère que dans la section sur l'égalité raciale, ce qui

⁵⁴ Celle-ci est devenue en 2006 l'une des 5 membres du Groupe de Spécialistes Éminents indépendants pour la mise en œuvre de la Déclaration et du Programme d'Action de Durban, nommés par le secrétaire général de l'ONU. (Cf. Gala, 2007).

« établit un lien inédit entre politique africaine, sur le plan externe, et lutte contre le racisme, sur le plan interne »⁵⁵.

La création du Secrétariat spécial à la présidence de politiques pour la promotion de l'égalité raciale (SEPPIR) dès la formation du nouveau gouvernement en 2003, a permis la mise en œuvre de certaines des revendications historiques du MNU, dont notamment la signature de la loi 10.639/03 qui rend obligatoire l'enseignement de l'Histoire et de la Culture Afro-Brésilienne dans toutes les écoles primaires et secondaires du pays. Afin d'appliquer cette loi, la SEPPIR a signé des accords de coopération avec plusieurs pays africains prévoyant la formation d'enseignants brésiliens par des professeurs issus de ces pays en Histoire Africaine. De même, l'organisation par le gouvernement brésilien, en partenariat avec l'Union Africaine, de la Conférence des Intellectuels d'Afrique et de la Diaspora (CIAD II) à Salvador en 2006 a permis de renforcer l'interaction entre l'intelligentsia africaine et la communauté intellectuelle afro-brésilienne⁵⁶. La coopération avec le continent africain apparaît donc pour la SEPPIR comme une manière de renforcer l'identité des populations *afrodescendantes* brésiliennes.

La mention récurrente dans les discours du Président Lula de la « dette historique » du Brésil vis-à-vis de l'Afrique, en référence à la main-d'œuvre esclave importée durant plusieurs siècles, s'adresse ainsi non seulement à ses interlocuteurs africains, mais aussi, et avant tout, aux brésiliens d'origine africaine. Enfin, au-delà de la revendication de leurs droits sur le territoire brésilien, et de leur activisme dans les années 1980 en faveur de l'indépendance namibienne et de la fin de l'apartheid, l'intérêt pour une partie de la population *afrodescendante* de « remettre les pieds en Afrique » fait aussi partie d'un imaginaire collectif partagé, surtout dans l'état de Bahia (qui concentra la plus grande proportion d'esclaves d'origine africaine), principal lieu de départ de la vague de migrations d'esclaves brésiliens libérés, promues par les mouvements abolitionnistes de la fin du XIX^e siècle, principalement vers le Nigeria, le Bénin et le Togo⁵⁷.

⁵⁵ Gala, 2007.

⁵⁶ La CIAD II compte avec la présence des chefs d'État du Botswana, du Cap Vert, de Guinée Équatoriale, du Ghana, du Sénégal, ainsi que le Premier ministre de Jamaïque, le vice-président de la Tanzanie, et le président de la Commission de l'Union Africaine.

⁵⁷ De façon analogue aux descendants d'esclaves états-uniens libérés qui migrèrent au Libéria, de nombreux descendants d'esclaves brésiliens qui migrèrent en Afrique de l'Ouest à la fin du XIX^e siècle devinrent des commerçants et entrepreneurs établissant notamment des lignes commerciales navales avec l'état de Bahia au Brésil. S'ils ont aujourd'hui perdu l'usage de la langue portugaise, ils conservent certaines traditions et souvent les noms portugais adoptés par leurs ancêtres esclaves. C'est notamment le cas des *Agudás* du Bénin, des habitants du *Brazilian Quarter* de Lagos au Nigéria, ou encore de la famille du premier président du Togo Sylvanus Olympio qui gouverna le pays en 1961-1963, père de l'actuel leader de

Les médias et l'opposition : une vision critique

Le poids croissant du Brésil sur la scène internationale durant la dernière décennie a augmenté la place accordée aux thèmes de politique étrangère dans le débat public brésilien. Autrefois cantonnés aux cercles de décision du MRE, les principaux thèmes de la politique étrangère font aujourd'hui l'objet de reportages, commentaires, discussions dans tous les médias. La politique étrangère du gouvernement Lula, qui a pris un tournant résolument plus engagé dans le renforcement des relations avec les pays du Sud, est aussi l'une des marques les plus visibles de distinction entre l'actuelle administration et celle qui la précéda, à la différence d'autres thèmes tels que la politique économique. C'est aussi pour cela qu'elle a pris une plus grande place dans le débat entre formations politiques, comme cela est manifeste dans les campagnes électorales, ou dans les débats des deux chambres du Congrès National. Si l'Afrique reste relativement absente, tant dans les médias que dans les débats partisans, il est intéressant de noter les situations où elle apparaît dans le discours des principaux groupes médiatiques, ainsi que de certains représentants de l'opposition.

Les principaux groupes de communication brésiliens, basés à São Paulo (Groupe Abril, Estado de São Paulo, Folha de São Paulo) ou à Rio de Janeiro (Globo) ont, à quelques nuances près, une ligne éditoriale de centre droite ou de droite, et constituent ainsi un échantillon représentatif des voix critiques à l'égard du gouvernement Lula. Les réponses officielles que le gouvernement a pu apporter face à ces critiques permettent aussi de clarifier l'orientation de la politique africaine du Brésil sur certains thèmes parfois polémiques ou mal compris par certains secteurs de la société.

On peut diviser le discours des médias en deux principaux moments. Ainsi, dans un premier temps (période allant de 2003 jusqu'à environ 2007-2008), les quelques commentaires sur la politique africaine du gouvernement, et notamment sur la réouverture d'Ambassades, critiquaient principalement une apparente incohérence d'un point de vue commercial, notant que le Brésil possédait déjà des niches établies avec les pays du Nord, dont les marchés internes sont bien plus importants. Ainsi, l'énergie dépensée pour nouer des liens plus forts avec les pays africains était perçue par ces commentateurs comme un gaspillage et un éparpillement des efforts de la politique extérieure.

Depuis le début du deuxième mandat de l'administration Lula, ces commentaires ne figurent pratiquement plus dans la presse nationale. Cela s'explique par plusieurs facteurs, dont notamment la croissance exponentielle du commerce avec le continent, et la perception d'opportunités croissantes d'investissement parmi la

l'opposition Gilchrist Olympio. (À ce sujet, voir entre autres Guran, 2000 ; Peixoto, 1983).

communauté de grands entrepreneurs brésiliens, dont les opinions se reflètent dans les principaux organes médiatiques du pays. D'autre part, la médiatisation croissante des relations chinoises avec le continent africain a peu à peu contribué à modifier les perceptions afro-pessimistes stéréotypées du continent africain par les élites brésiliennes, du moins en ce qui concerne le potentiel économique du continent.

Ainsi, depuis environ 2007-2008, les critiques se sont recentrées sur les questions de gouvernance, démocratie et respect des droits de l'homme dans les pays africains. On peut mentionner ici trois cas emblématiques de cette discussion qui prend une importance croissante, tant dans la presse que dans les débats entre partis politiques : le Zimbabwe, le Soudan et la Guinée Équatoriale.

L'accord de coopération technique signé par le Brésil avec le gouvernement du Zimbabwe le 10 septembre 2006 n'a pas été ratifié pendant plusieurs années par le Congrès alors qu'il a été discuté à plusieurs reprises à la Chambre des Députés⁵⁸. L'opposition à la signature de l'accord a notamment pu être manifestée par le député fédéral du PSDB (Parti de la Social-Démocratie Brésilienne)⁵⁹, Antonio Carlos Pannunzio, qui fut observateur du premier tour des élections présidentielles de 2008, et qui appuya son argumentation en soulignant la gravité de la situation politique au Zimbabwe. Pannunzio a même demandé au MRE que le gouvernement brésilien dénonce ouvertement le gouvernement zimbabwéen pour ses violations des droits de l'homme. Toutefois, le ministre Celso Amorim, qui était sur place à Harare durant les négociations de la SADC qui menèrent à l'Accord Politique Global signé en 2008, a privilégié le dialogue constructif avec toutes les parties impliquées (le président Robert Mugabe, les différents leaders de l'opposition, ainsi que le principal médiateur étranger de la crise, l'ex-président sud-africain Thabo Mbeki), et leur a exprimé la position du gouvernement brésilien, à savoir que « le dialogue et le rapprochement entre les forces politiques étaient le meilleur chemin pour la stabilité et le développement du Zimbabwe »⁶⁰. Concernant le cas soudanais, certains journalistes brésiliens ont pu critiquer les bonnes relations que le gouvernement entretient avec le Soudan, notamment suite au mandat d'arrêt du président Omar El-Béchar pour génocide émis le 4 mars 2009 par la Cour Pénale Internationale. Si la position brésilienne consiste généralement à suivre celle des mécanismes d'intégration régionale perçus comme légitimes par ses membres (comme la SADC pour le Zimbabwe), et suit donc généralement l'Union Africaine, elle est ici confrontée au droit international, qu'elle se doit également de respecter. Le Brésil ayant ratifié le statut de

⁵⁸ PT na Câmara, 2009.

⁵⁹ Parti de l'ancien président Fernando Henrique Cardoso, antécédent de Lula, et des candidats malheureux au second tour des élections de 2003, 2006 et 2010, José Serra et Geraldo Alckmin,

⁶⁰ Amorim, 2009.

Rome, il se doit ainsi d'arrêter les accusés de la CPI si ces derniers se trouvent sur son territoire. Si le MRE a indiqué que le Brésil compte bien respecter ses engagements internationaux, il s'est bien gardé de ne pas indiquer de manière explicite qu'il arrêterait Béchir de manière à éviter d'attiser les tensions, et a également critiqué la décision de la CPI, suivant les lignes de l'Union Africaine, en argumentant notamment que le mandat pouvait mettre en péril le processus de paix actuellement en cours au Soudan⁶¹. Toutefois cela n'a pas empêché que le Brésil prenne position au Conseil des Droits de l'Homme de l'ONU, en juin 2009, en faveur de l'envoi d'un spécialiste indépendant sur la situation des droits de l'homme au Soudan. Cette combinaison d'actions reflète l'emphase de l'administration Lula en une posture de promotion des droits de l'homme plus coopérative qu'accusatrice : en d'autres termes, « plutôt que d'infliger une simple pénalisation au gouvernement du Soudan, le Brésil est intéressé avant tout par l'amélioration de la situation des droits de l'homme des Soudanais »⁶². La Guinée Équatoriale, beaucoup moins présente dans les médias internationaux (généralement focalisés de manière disproportionnée sur les anciennes colonies britanniques), a toutefois attiré l'attention des médias brésiliens lors de la visite en juillet 2010 du président brésilien à Malabo, accompagné du ministre des Affaires étrangères et d'un groupe d'entrepreneurs. Plusieurs articles de la presse brésilienne, relayés par certains candidats d'opposition aux élections de 2010, ont critiqué à nouveau le fait que le Brésil maintienne des relations avec un régime autoritaire tel que celui du président Teodoro Obiang Nguema, n'ait pas fait de critiques publiques sur la situation des droits de l'homme dans le pays, et soutienne l'intégration future de la Guinée Équatoriale à la Communauté des Pays de Langue Portugaise (CPLP). En effet, Malabo est membre associé de la CPLP depuis 2006 et a adopté en 2007 la langue portugaise comme troisième langue officielle (après l'espagnol et le français), dans sa quête pour devenir membre de plein droit de l'organisation. Alors que la presse a critiqué ce soutien, la position du gouvernement a été de souligner qu'une éventuelle adhésion du pays à la CPLP pourrait justement contraindre le régime d'Obiang à adopter des pratiques plus démocratiques.

Ces quelques exemples relatifs au débat public sur la politique africaine du Brésil révèlent un transfert du questionnement de la pertinence commerciale de la région à une vision critique du traitement égal accordé à tous les pays, indépendamment de leur situation politique. Cette dernière dimension de la politique étrangère suit en fait une longue tradition séculaire du MRE basée sur les principes de non-intervention et d'autodétermination de chaque État. Toutefois, ces principes ne sont pas incompatibles avec des formes de promotion des droits de l'homme plus coopératives, telles qu'elles

⁶¹ Entretien avec l'ambassadeur Fernando Simas.

⁶² Amorim, 2009.

ont été pratiquées par l'administration Lula, notamment en Afrique, et que l'on abordera en plus grand détail dans la partie III A.

L'impulsion des pays africains

Au-delà du rôle du gouvernement, de la société civile, voire de l'opposition, dans la définition de la politique africaine du Brésil, une bonne partie des initiatives du gouvernement brésilien à l'égard des pays africains provient en fait de ces derniers. C'est le cas des projets de coopération qui sont généralement effectués sur demande du pays récipiendaire. D'autre part, de nombreux pays africains ont pu faire appel à une plus grande participation du Brésil dans divers dossiers, et notamment dans des discussions de sécurité régionale, comme c'est le cas pour la Guinée-Bissau. Rappelons que la création du Forum ASA (Amérique du Sud – Afrique) a initialement découlé d'une demande de certains pays africains de créer un Forum Brésil-Afrique (cf. Partie I, B). Ce fut également à l'initiative de l'UA que le président Lula fut invité d'honneur à la session de 2009 à Syrte en Lybie, et la CEDEAO invita également le Brésil à participer à sa réunion annuelle en 2010.

Pour de nombreux pays africains, le Brésil apparaît comme un autre leader émergent, contribuant à une diversification des partenariats au-delà des bailleurs de fonds traditionnels, ou, plus récemment, de la Chine. S'il a certes un poids largement inférieur à cette dernière, certaines caractéristiques qualitatives de la diplomatie, de la coopération, ainsi que des activités des entreprises brésiliennes attirent l'intérêt de nombreux pays africains qui désirent approfondir leurs relations avec le pays sud-américain.

Modèles de développement, Coopération Sud-Sud et *Policy Dialogue*

Un nouveau modèle de développement ?

Le discrédit généralisé des politiques promues par le Consensus de Washington au tournant des années 2000, à la suite des diverses crises financières et économiques des anciens « bons élèves » du FMI, notamment la crise asiatique de 1998 ou la crise argentine de 2001 - sans compter l'autocritique formulée par Joseph Stiglitz après sa démission de la Banque Mondiale - s'est réalisé en parallèle de l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène internationale, notamment la Chine, l'Inde, ou le Brésil. Une partie du succès récent de ces derniers tient précisément du fait qu'ils aient réussi à bâtir des trajectoires propres créant des dynamiques vertueuses, sans nécessairement suivre les recommandations des bailleurs de fonds d'hier. Les pays émergents ont en commun d'une part cette autonomie acquise dans la formulation des politiques publiques - qui résulte également de l'accroissement des capacités des administrations ainsi que du poids politique et économique de ces pays dans leurs sphères régionales, et de plus en plus à l'échelle mondiale - et d'autre part, la persistance malgré les progrès réalisés, de défis de développement majeurs similaires à ceux rencontrés par d'autres pays du Sud. Cette situation de développement intermédiaire des pays émergents donne aux pays de faible revenu un répertoire d'exemples de politiques qui peuvent paraître plus adaptées à leurs besoins que celles préconisées par des bailleurs du Nord, dont le niveau de développement les déconnecte d'avantage de leurs réalités.

Durant les dernières décennies, divers pays d'Asie Orientale ont pu faire l'objet d'une certaine fascination parmi les élaborateurs de politiques publiques dans les pays du Sud, les exemples des Nouveaux Pays Industrialisés d'Asie (NPIA) ayant été emblématiques. Il y a clairement certains effets d'imitation entre les politiques économiques suivies par ces derniers, et celles de la Chine à partir de la gestion Deng Xiao Ping à la fin des années 1970, tout comme les NPIA ont pu s'inspirer dans une certaine mesure de l'ascension japonaise à partir de l'ère Meiji à la fin du XIXe siècle. Le Singapour de Lee Kuan Yew ou la Corée du Sud de Park Jung Hee sont

souvent cités comme exemples de modernisation forcée sous régime autoritaire mais portant clairement ses fruits en une ou deux générations. Ainsi, la Corée du Sud, qui était l'un des pays les plus pauvres du monde au sortir de la guerre de 1950-1953, rejoignait l'OCDE en 1996, quelques décennies plus tard. Le modèle sud-coréen a d'ailleurs grandement influencé divers décideurs brésiliens, notamment durant la période du régime militaire de 1964-1985, et exerce encore un attrait aujourd'hui dans certains cercles technocratiques du gouvernement fédéral.

L'ascension fulgurante de la Chine, notamment durant la dernière décennie, est, elle aussi, forcément séduisante pour d'autres pays en développement. On le comprend aisément à la vue des taux de croissance avoisinant constamment les 10 %, suivis par des taux d'épargne et des taux d'investissement publics et privés élevés, un investissement massif dans la recherche et développement des entreprises, ainsi qu'un appui marqué aux formations en sciences dures. Ces éléments combinés entre eux créent un cercle vertueux d'industrialisation de plus en plus intensif en technologies tout en ayant des prix compétitifs, dus notamment à la sous-évaluation de la main-d'œuvre. La répression de toute organisation syndicale indépendante, qui prévalut également dans les nouveaux pays *industriels* asiatiques NPIA durant les années 1960 à 1980, alliée à une monnaie artificiellement faible, sont des éléments essentiels ayant permis de réguler de manière dirigiste la pression sur les salaires, et ainsi d'être extrêmement compétitif sur le marché mondial. La réorientation des facteurs de la croissance du PIB du marché exportateur vers le marché interne, en cours depuis l'après-crise de 2008-2009 a obligé la direction du Parti Communiste Chinois à initier une réévaluation des salaires graduelle et un investissement croissant sur les services publics, qui devraient permettre à terme de doper la demande des consommateurs chinois.

Ces caractéristiques, avec diverses variantes selon les capacités des divers États, semblent présentes dans la majorité des pays de revenu moyen de la région d'Asie du Sud-Est actuellement, même si l'existence de régimes démocratiques rend leur application différente à bien des égards dans certains cas. La rapidité du développement observée semble liée à la capacité pour des bureaucraties compétentes et isolées de toute interférence des populations d'appliquer des politiques à l'échelle nationale de manière verticale avec efficacité et efficacité. Ces modèles ont exercé, et exercent toujours, un attrait pour divers gouvernants africains préoccupés par la difficulté de prioriser les investissements et politiques publiques dans des environnements socio-économiques précaires où tout reste à faire. En ce sens, le régime disciplinaire développementiste de Paul Kagamé au Rwanda a pu être comparé au Singapour de Lee Kuan Yew par divers observateurs⁶³. De même, l'actuel président mozam-

⁶³ Niquet, Touati, 2009.

bicain Armando Guebuza est connu dans son pays pour avoir suivi l'axiome de Deng Xiao Ping, « s'enrichir est glorieux » depuis la transition du régime socialiste à la démocratie libérale de marché. Ceci a permis à de nombreux dignitaires de l'ancien parti unique, le Frelimo, de se constituer des fortunes personnelles grâce à l'initiative privée dans une économie désormais déréglementée, notamment en s'appropriant les anciennes entreprises d'État privatisées durant les années 1990, afin de créer une bourgeoisie nationale capable d'investir dans les secteurs clés de l'économie. Ce processus de création d'une classe entrepreneuriale africaine était également perçu comme essentiel par l'ex-président Thabo Mbeki en Afrique du Sud.

Dans ce contexte, les pays émergents d'Amérique Latine paraissent à premier abord largement à la traîne, comparés à leurs pairs asiatiques : ils se caractérisent notamment par des taux de croissance plus modestes, plus proches des 4 ou 5 % par an, de faibles taux d'investissement, des réseaux d'infrastructures inadaptés et insuffisants, de faibles capacités en matière d'innovation technologique, et se composent de sociétés parmi les plus inégalitaires du monde, ce qui est renforcé par des systèmes d'imposition et de sécurité sociale régressifs favorisant des élites d'origine européenne concentrées dans les centres urbains. Ces élites ont quasiment tenté de reproduire des États providence d'Europe contemporaine dans des contextes de moindre pénétration du capitalisme, créant ainsi des îlots de prospérité et laissant à la marge de l'économie informelle les majorités des populations démunies⁶⁴. Si tous les éléments de ce diagnostic sont bels et bien réels et représentent des legs séculaires dans bon nombre de pays, il importe de distinguer une inflexion observée depuis les années 2000.

L'Amérique Latine a été relativement peu touchée par la crise et a terminé l'année 2009 avec une croissance de 4 %⁶⁵. Malgré le rôle non négligeable du boom d'exportation de matières premières vers la Chine, ce facteur n'explique pas à lui seul la résistance de bon nombre d'économies de la région. Depuis l'élection de divers gouvernements de gauche dans la majorité des pays de la région, on remarque l'apparition de stratégies de croissance alliant la stabilité macroéconomique à une focalisation de politiques sur les parcelles les plus pauvres de ces pays, ou pour reprendre les termes de l'actuel Ministre des Finances argentin, Amado Boudou, de « gouvernements progressistes avec responsabilité fiscale »⁶⁶. Cette

⁶⁴ Ces diverses caractéristiques sont approfondies dans Barcena, 2010.

⁶⁵ L'année 2010 a vu une remontée des niveaux de croissance du PIB dans la région, notamment pour les grands exportateurs de matières premières tirés par la croissance chinoise, tels que l'Argentine, le Chili, le Pérou, ou le Brésil. (Cf. Burimi, 2010).

⁶⁶ Boudou, 2010. Ces nouveaux gouvernements ont notamment été influencés par les thèses *néostructuralistes* de la *Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes* (CEPAL) : si ces dernières s'accordent avec les néolibéraux sur la nécessité de stabilité macroéconomique, elles diffèrent radicalement de ces derniers

nouvelle donne pousse par exemple l'économiste français Robert Boyer a souligné que, malgré l'émergence d'un implicite « consensus de Pékin » comme modèle alternatif au Consensus de Washington, « c'est en Amérique latine que l'on trouve le retournement le plus significatif. Ce n'est pas surprenant puisque les pays de la région ont été aux avant-postes de la contre-révolution libérale, à l'exemple du Chili. Il importait donc de corriger ses excès et les déséquilibres sociaux ainsi créés [...]. Une nouvelle stratégie de lutte contre la pauvreté et de politiques sociales moins inégalitaires et favorables au développement semble s'ouvrir. Ces politiques doivent innover car il n'est pas possible d'importer le modèle social-démocrate et d'institutionnaliser un droit du travail très protecteur et à visée universaliste dans des pays où le travail informel peut représenter jusqu'à 70 % de l'emploi total ».

Ces politiques innovantes varient d'un pays à l'autre, mais le Brésil reste emblématique de cette nouvelle période de « croissance avec distribution de revenus » ou « croissance avec égalité » selon les slogans utilisés par certains gouvernements de la région⁶⁷. Il importe ainsi de s'arrêter sur un « modèle » émergent de développement brésilien qui s'inscrit dans ce nouveau contexte latino-américain, ou du moins sur les caractéristiques les plus marquantes de la trajectoire politico-économique récente du pays. L'hypothèse étant qu'une partie de son influence globale, et notamment en Afrique, provient d'une perception de la part de divers observateurs que les politiques suivies par l'administration Lula ont eu un succès non négligeable dans les domaines économique et social.

On peut distinguer trois piliers de cette trajectoire récente, qui semblent se consolider progressivement de manière à définir une sorte de paradigme de développement pour les années à venir (ce qui s'est d'ailleurs reflété dans la relative similarité des discours et positions des principaux candidats dans la campagne électorale présidentielle de 2010) : premièrement la stabilité économique, politique et institutionnelle ; deuxièmement l'*Agenda Social* ; et troisièmement la consolidation graduelle d'une démocratie libérale, représentative et participative.

La garantie des fondamentaux macroéconomiques, et notamment d'une croissance économique avec une inflation maîtrisée est sans conteste le principal legs des deux mandats de l'antécédent du président Lula, Fernando Henrique Cardoso. Celui-ci a mis fin aux soubresauts économiques marqués par une hyperinflation endémique qui minait tout projet de développement sur le moyen terme depuis les années 1980 avec la fin du cycle d'expansion économique du régime militaire. Sous Lula, l'inflation a

en ce qu'elles incluent l'équité comme objectif au même titre que la croissance économique. Voir à ce titre, Sandbrook, 2007.

⁶⁷ Ces deux expressions sont associées plus spécifiquement aux discours de l'administration Lula dans le premier cas, et au slogan de campagne du Président Ricardo Lagos au Chili dans le deuxième.

continué à être réduite en parallèle à une diminution des taux d'intérêt⁶⁸. La dette extérieure contractée depuis les années 1970 a été entièrement remboursée, et les réserves de change atteignaient, à la fin 2009, les 239 milliards de dollars⁶⁹. La politique de stabilité macroéconomique visant la croissance avec inflation maîtrisée a donc été poursuivie et affinée.

Cependant, la gestion Lula a également réactivé la capacité d'action de l'État qui avait été grandement réduite durant les années FHC⁷⁰, comme conséquence de la privatisation d'une bonne partie des grandes entreprises d'État et de la dérèglementation des marchés durant les années 1990. Sous Lula, le pays a repris les grands investissements publics délaissés durant les années 1980-1990, notamment dans les secteurs d'infrastructures de transport, énergie, BTP, et pour ce faire a parfois ressuscité et/ou recapitalisé des agences gouvernementales éteintes ou moribondes. Il ne s'agit pas pour autant d'un retour aux années 1970, où la planification était réalisée par un groupe restreint de technocrates et sous le dirigisme d'un gouvernement autoritaire. Pour reprendre les termes du Président Lula : « le Brésil croit dans le libre marché mais aussi dans le rôle de l'État comme inducteur du développement. Et il saura chercher l'équilibre qui puisse garantir le meilleur pour son peuple »⁷¹. De même, son ancienne ministre de la *Casa Civil*⁷², dauphine désignée candidate à la Présidence du Parti des Travailleurs (PT) et finalement élue, Dilma Rousseff, définit la posture du gouvernement comme « un modèle qui comprend et respecte le marché, mais qui ne s'efface pas face à lui, car il met au centre de ses préoccupations les droits et le bonheur de ses citoyens. Un État qui a une présence claire et rationnelle dans la croissance de la Nation, mais sans vouloir prendre la place de l'initiative privée. Car il n'est pas concurrent de celle-ci, mais partenaire »⁷³. Cette vision correspond ainsi à un modèle mixte à mi-chemin entre la régulation et l'interventionnisme étatique, se distinguant ainsi tant du modèle de l'ancien régime militaire, certes de droite mais *national-développementiste* et donc partisan d'un État fort et interventionniste, que des années FHC caractérisées par une adhésion pratiquement sans réserves au crédo néolibéral des années 1990.

⁶⁸ Ces derniers atteignaient les 25,36 % au début de l'année 2003, et restent encore aujourd'hui - malgré cette progression - parmi les plus élevés du monde, atteignant les 10,75 % en juillet 2010. Source : Banque Centrale du Brésil. <http://www.bcb.gov.br/?COPOMJUROS>.

⁶⁹ Brasil, 2010b.

⁷⁰ Appelation courte couramment utilisée pour désigner l'ex-Président Cardoso.

⁷¹ Brasil, 2009.

⁷² Second poste de plus haute responsabilité dans la hiérarchie de l'exécutif brésilien, comparable à celui d'un Premier Ministre dans un régime semi-présidentiel. Le Vice-président a eu jusqu'à présent un rôle plus symbolique dans le système brésilien.

⁷³ Brasil, 2010a.

Enfin, la stabilité macroéconomique acquise est également assurée grâce à la stabilité politique et institutionnelle conquise notamment par la création de certains consensus quant aux grands principes qui doivent fonder la trajectoire de développement du pays. Ce consensus est incarné par la Constitution de 1988, la plus progressiste que le pays n'ait jamais eue, élaborée par une large coalition de diverses sensibilités politiques, et dont la liste des droits dont est censée bénéficier la population sert comme une sorte de feuille de route à long terme que doivent suivre les divers gouvernements successifs. Par ailleurs, la professionnalisation graduelle des bureaucraties de l'État dans les dernières décennies (au-delà de ses îlots traditionnels d'excellence, tels que le MRE, le Ministère des Finances ou le BNDES) contribue progressivement à la stabilité institutionnelle et à la continuité des politiques publiques qui survivent mieux aux alternances, devenant ainsi, selon l'expression souvent employée dans le débat politique national, « des politiques d'État, et non [seulement] de gouvernement ».

Deuxième élément d'un possible « modèle » brésilien de développement, *L'Agenda Social* est le terme utilisé par les autorités gouvernementales pour désigner un fil directeur commun à une multitude de programmes étalés sur divers ministères, du développement social à la santé, en passant par l'éducation, mais aussi des secteurs traditionnellement associés à d'autres sphères d'action comme les affaires culturelles ou la justice pénale. Désormais, la plupart des champs d'action des politiques publiques sont empreints de programmes, notamment depuis le deuxième mandat de Lula (2007-2010), traités à partir d'une perspective socio-économique.

Cependant, comme le rappelle Robert Boyer, l'implantation d'un État providence à l'européenne n'étant pas financièrement ou techniquement envisageable, il a été nécessaire de concevoir des politiques sociales novatrices qui puissent répondre aux défis de la lutte contre l'exclusion d'une part significative de la population avec des moyens relativement limités. La nécessité d'innover est également due à une certaine inertie liée à de nombreux héritages institutionnels pour lesquels la nécessité de réforme est devenue consensuelle dans le débat politique national, mais qui se révèlent difficiles à réformer en raison de « chasses gardées » par de puissants lobbies politico-économiques. La réforme du système de retraites et la réforme fiscale furent d'ailleurs les premiers chantiers entrepris par le gouvernement Lula en 2003, mais ont fait face à de nombreuses résistances au Congrès malgré la négociation d'accords entre tous les partis au préalable⁷⁴. En effet, les systèmes de retraites et d'imposition sont profondément régressifs et sont en partie responsables du coefficient de GINI extrêmement élevé du Brésil. Ces systèmes ont historiquement bénéficié à une élite possédant suffisamment de ramifications politico-économiques pour constituer de véritables

⁷⁴ Silva et al., 2010.

oligarchies régionales néopatrimoniales et empêcher, par le blocage des chambres du Congrès, la mise en œuvre de réformes qui puissent rééquilibrer les systèmes de prélèvement et de distribution de sorte à ce que ces derniers réduisent au lieu d'accentuer les inégalités.

Face à ces inerties – et à l'impossibilité de les réformer à moyen terme dans un système démocratique capturé par des élites néopatrimoniales – le gouvernement fédéral a été obligé de les contourner en créant une série d'innovations, qui ont su combiner la création de synergies multisectorielles et orienter les interactions entre l'intervention publique et le marché. Les deux exemples suivants de politiques publiques ont eu un impact significatif sur les populations les plus exclues du pays et servent à illustrer ce propos.

Le programme *Bolsa Família* (Bourse Famille) est de loin la plus célèbre des initiatives du gouvernement actuel. L'idée de base, initialement conçue durant la deuxième moitié des années 1990 comme *Bolsa-Escola* par le gouverneur à la tête du District Fédéral Cristovam Buarque (de manière quasi-simultanée au programme *Progres-Opportunidades* au Mexique mis en place par l'économiste et fonctionnaire Santiago Levy), consiste à réaliser des transferts de fonds mensuels en faible quantité à des mères de famille vivant en dessous du seuil de pauvreté à condition que leurs enfants aillent à l'école et suivent des examens de santé réguliers. Si le concept du programme – dont la paternité est controversée mais généralement attribuée aux deux fonctionnaires publics brésilien et mexicain cités - existait déjà lors de l'arrivée de Lula au pouvoir, il a été largement amplifié et consolidé sous l'impulsion de ce dernier, pour devenir une vitrine de l'administration actuelle, promue par la communauté internationale des bailleurs de fonds (Banque Mondiale⁷⁵, système ONU, coopérations bilatérales des pays du Nord) et reproduit dans un grand nombre de pays en développement avec diverses variantes (voir Partie III, C). Cependant, la version brésilienne du programme a été développée à plus grande échelle, touchant plus de 12 millions de familles (soit pratiquement le quart de la population du pays), et son modèle de gestion est considéré comme très efficient en termes de coûts (avec une enveloppe d'environ US\$ 4 millions) et de personnel (géré par environ 400 fonctionnaires du Ministère du Développement Social et de la Lutte contre la Faim en coopération avec l'ensemble des municipalités du pays). Si les transferts sont très modestes, variant environ entre US\$ 10 et 100 par mois, des études évaluent que le programme a permis une chute d'environ 20 % du coefficient

⁷⁵ Lors d'une visite du directeur de la Banque Mondiale Paul Wolfowitz au Brésil en 2005, celui-ci déclarait que « le gouvernement [brésilien] a démontré que le progrès doit être soutenu par deux piliers : discipline économique et une focalisation sur d'importantes questions sociales » et mentionnait également qu'il comptait implanter ces programmes dans d'autres régions du monde connaissant des problèmes de faim et de pauvreté. Newsroom, 2005.

de GINI durant la période 2004-2006.⁷⁶ Ses effets sont multi-sectoriels, car les sommes versées contribuent à l'achat de produits de base, principalement alimentaires, ainsi que des biens de consommation de première nécessité (réfrigérateurs, fours, meubles), et les conditionnalités assurent une scolarisation pratiquement universelle des nouvelles générations⁷⁷.

Si le *Bolsa Família* permet tant bien que mal d'amoindrir les effets pervers d'un système de redistribution régressif, un autre programme, moins connu à l'étranger, mais tout aussi novateur, illustre la capacité des élaborateurs de politiques de contourner des rigidités institutionnelles relatives à la distribution du pouvoir aux trois niveaux de la fédération. En effet, la division d'attributions des états fédérés et des municipalités a longtemps perpétué voire accentué des inégalités régionales, étant donné que les États et municipalités les plus prospères et les mieux dotés en personnel réussissaient constamment à capter le gros des ressources du gouvernement fédéral, généralement transférées aux projets locaux les mieux formulés. Le Ministère du Développement Agricole a ainsi procédé à un redécoupage du pays en 60 « territoires » englobant généralement plusieurs municipalités contenues dans un État fédéré en fonction d'une série de critères, dont notamment les plus faibles niveaux d'IDH et les plus fortes concentrations démographiques de petits agriculteurs, de communautés indigènes ou de *quilombolas* (descendants d'esclaves réfugiés en communautés rurales isolées).

Un groupe de travail réunissant 22 ministères a été créé, ainsi qu'un mécanisme de gestion participative, avec un conseil par territoire (composé de manière paritaire par des organisations de la société civile locale et des représentants du gouvernement), et un système d'évaluation de la mise en place des politiques en temps réel sur internet. Ainsi, les politiques de divers ministères (création d'écoles techniques, accès à l'électricité, postes de santé, crédit agricole aux petits producteurs etc.), auparavant dispersées de manière aléatoire dans les États et municipalités, souvent en fonction de la distribution inégalitaire des capacités locales mais aussi de relations clientélistes (suivant les filiations de partis politiques et/ou les relations entre parlementaires, gouverneurs et maires d'une région donnée), ont été réorganisées et canalisées de manière à constituer de véritables synergies. Depuis 2009, 120 *Territórios da Cidadania* (Territoires de la Citoyenneté) ont été créés, incorporant

⁷⁶ Brasil 2010b.

⁷⁷ Le système d'évaluation du respect des conditionnalités n'est pas encore universel, mais est en passe de le devenir, atteignant progressivement l'ensemble des bénéficiaires des transferts. Le programme mexicain *Progresas-Oportunidades* a également été pionnier dans la construction des dits Programmes de Transferts de Fonds, mais il a mis un plus grand accent sur les capacités d'évaluation, et a par contre eu un rayonnement d'action moins étendu en nombre de bénéficiaires. Entretien avec l'économiste Fabio Veras.

environ un tiers des municipalités du pays et la majorité des populations rurales⁷⁸.

Ainsi, les deux programmes décrits ci-dessus présentent des solutions novatrices, relativement peu onéreuses et ciblées sur les populations les plus vulnérables du pays, qui permettent de remédier aux situations sociales les plus urgentes sans devoir passer par des réformes lentes et contraignantes, tout en respectant des processus légaux et démocratiques. Cela nous amène ainsi au troisième élément de l'actuel « modèle » brésilien, à savoir l'approfondissement du régime démocratique de manière concomitante et non concurrente avec le développement économique et social du pays.

La dite « troisième vague » de démocratisations qui va de la deuxième moitié des années 1970 au début des années 1990 regroupe dans un même registre des processus assez disparates de transition démocratique, dont notamment ceux des anciens régimes socialistes d'Europe de l'Est et ceux des régimes militaires nationalistes d'Amérique Latine. Si dans les deux cas, ces transitions furent impulsées en partie par des mouvements sociaux, il est important de mentionner que les revendications de ces mouvements ont eu tendance à se focaliser sur les droits de l'homme qui n'étaient pas garantis par les régimes autoritaires précédents. Si l'aspiration aux droits politiques et civiques est commune à toutes ces transitions, les revendications de certaines libertés comme les droits de propriété garantissant l'initiative privée étaient propres aux mouvements sociaux des anciennes républiques populaires d'Europe orientale. Les transitions latino-américaines, quant à elles, ont mis un accent plus fort sur les droits économiques, sociaux et culturels, du fait d'inégalités perçues comme liées à la non-réalisation de ces droits. Ainsi, alors qu'en Europe de l'Est, la transition démocratique fut associée à la création de démocraties *de marché*, en Amérique Latine, les régimes autoritaires précédents n'avaient jamais rompu avec des systèmes économiques laissant libre cours à l'initiative privée. En ce sens, les protagonistes des transitions démocratiques latino-américaines associèrent, bien plus que ceux d'Europe de l'Est, la notion de démocratie et d'État de droit à celle de justice sociale. C'est ce qui explique la pléthore de garanties aux droits économiques et sociaux contenus dans la Constitution brésilienne de 1988, et le surgissement d'un parti de masse de gauche démocratique et non marxiste orthodoxe (car né du mouvement syndical de la périphérie industrielle de São Paulo) tel que le PT à partir des années 1980.

Ainsi le développement économique et social lié à un approfondissement de la démocratisation progressive des institutions a été conçu par une partie significative de l'*intelligentsia* de gauche brésilienne ayant surgi après la dictature militaire. Cela explique par exemple la création, par l'administration Lula, d'un Secrétariat à la

⁷⁸ Cf. site web du Ministère du Développement Agricole (www.mda.gov.br).

Présidence pour les Droits de l'Homme (SEDH)⁷⁹ ayant un mandat d'action transversal et doté d'une marge de manœuvre non négligeable dans l'exécutif brésilien. D'autre part, l'alignement des anciens régimes militaires latino-américains au bloc du « monde libre » ayant pour chef de file les États-Unis a pu mettre à nu, aux yeux des populations latino-américaines plus qu'à d'autres, la contradiction entre le discours et la pratique de la politique extérieure de promotion de la démocratie conduite par Washington vis-à-vis des pays du Sud durant la Guerre Froide⁸⁰.

En ce sens, on peut considérer que le processus de démocratisation au Brésil a été relativement autonome et non imposé de l'extérieur par une politique de « régime change » tel que l'ont promu les États-Unis dans d'autres pays. Par conséquent, la garantie des libertés fondamentales fait aujourd'hui consensus dans l'ensemble des formations politiques du pays. Au-delà des garanties propres aux démocraties libérales (liberté de la presse, d'assemblée, de manifester, etc.) et des mécanismes de démocratie représentative (élections du chef de l'exécutif aux trois niveaux de la fédération, des deux chambres du Congrès National et des parlements locaux), l'élément le plus original du régime démocratique brésilien tient à ses divers mécanismes de démocratie participative. La gestion du PT de la mairie de Porto Alegre au tournant des années 2000 est en effet restée associée aux expériences de budget participatif au niveau municipal, qui furent reproduites dans de nombreuses autres municipalités à travers le pays.

Cependant, l'administration Lula a créé divers mécanismes participatifs qui ont progressivement été systématisés dans une palette de secteurs variée et à l'échelle nationale. Si les conférences nationales sur des grands thèmes du développement se réalisaient déjà au Brésil de manière intermittente depuis les années 1940, l'administration Lula les a institutionnalisées et systématisées, tout en leur donnant une importance sans précédent. Des Conseils furent créés aux trois niveaux de la fédération, avec les élections de représentants locaux, qui se réunissent périodiquement en conférence nationale selon le secteur d'attribution des Ministères (éducation, santé, agriculture, etc.). Entre 2003 et 2010, le gouvernement a organisé 72 conférences nationales dans divers secteurs, réunissant à chaque fois des membres de la société civile élus par les conseils

⁷⁹ Le Brésil est l'un des 6 pays au monde ayant implanté un Ministère ou un Secrétariat dédié à ces questions (cf. site du SEDH : www.sedh.gov.br). Celles-ci ont pris une plus grande ampleur dans le débat national après le massacre de la prison de Carandiru à São Paulo par des policiers des forces spéciales suite à un soulèvement de prisonniers en 1992.

⁸⁰ C'est d'ailleurs face à cette contradiction et au risque de perte de crédibilité des États-Unis dans le bloc de l'Ouest que le Président américain Jimmy Carter (1977-1980) tenta d'adopter une position moins conciliante face à ses alliés dotés de régimes autoritaires, que ce soit le Chili de Pinochet ou l'Afrique du Sud sous l'*apartheid*. La fin des régimes autoritaires alliés des États-Unis fut évidemment facilitée par la disparition de la « menace communiste » à la fin des années 1980.

des deux échelons inférieurs de la fédération. Ces conférences débouchent sur des propositions concrètes de politiques qui sont votées par les délégués présents. Les propositions recueillies sont ensuite analysées par le ou les Ministères responsables, qui en incorporent certaines dans leurs plans de travail.

Ainsi, l'institutionnalisation des mécanismes de démocratie participative, du niveau local au niveau fédéral – certes, un projet encore embryonnaire et en construction – permet en tout cas, selon le principe de subsidiarité, d'affiner la conception et la mise en œuvre des politiques publiques de manière à mieux répondre aux priorités des bénéficiaires de ces politiques. Ce processus permet aussi de mettre en réseau de nombreuses organisations de la société civile entre elles, et avec les élaborateurs et gestionnaires des politiques du gouvernement. Il constitue également une forme d'intermédiation du pouvoir législatif par la mise en relation de l'exécutif avec la société civile. Ceci est en partie salubre dans la mesure où les deux chambres du Congrès sont souvent capturées par de nombreux intérêts corporatistes et des relations clientélistes qui génèrent des biais dans la fonction représentative. Le pouvoir exécutif, pour sa part, est traditionnellement en contact permanent avec des lobbies influents tels que les milieux d'affaires ; ainsi une intermédiation institutionnalisée avec d'autres secteurs de la société civile – comme c'est le cas des conférences nationales – permet en quelque sorte de contrebalancer ce biais représentatif et participatif⁸¹.

La coexistence d'une croissance économique avec inflation maîtrisée et d'une réduction des disparités sociales, le tout dans un contexte démocratique et participatif, représente ainsi un possible contrepoint au modèle d'Asie de l'Est, pour deux raisons. Premièrement, la croissance récente au Brésil s'est réalisée simultanément à une réduction du coefficient de GINI, ce qui n'est pas le cas dans d'autres pays émergents contemporains (Chine, Inde, Afrique du Sud). Deuxièmement, le modèle de modernisation de certains pays d'Asie Orientale au sein desquels les libertés individuelles peuvent être temporairement sacrifiées afin de permettre un progrès plus rapide du niveau de développement économique et social est relativisé par l'expérience brésilienne. Il est vrai que la vitesse du progrès économique et social peut être compromise par certains aspects procéduriers des institutions démocratiques. Cependant, l'expérience brésilienne récente paraît démontrer que ces questions procédurales peuvent être envisagées comme relevant d'avantage du domaine de la gestion publique (et non nécessairement des mécanismes démocratiques en tant que tels) et peuvent ainsi être partiellement corrigées par des innovations dans la conception des politiques publiques. Parmi ces dernières, on peut mentionner la dimension de démocratie participative comme système

⁸¹ Pour plus d'informations à ce sujet, voir le site web du Secrétariat Général à la Présidence (SG/PR) : www.secretariageral.gov.br.

de collaboration entre gouvernement et société civile dans l'élaboration des politiques publiques, qui non seulement conduit à une légitimation des principes démocratiques aux yeux de la population, mais aussi à une allocation de ressources publiques suivant un principe de subsidiarité, qui délègue en partie à la société civile le choix des priorités parmi certaines politiques du gouvernement fédéral.

L'expérience brésilienne récente a donc, pour les raisons énoncées ci-dessus, attiré l'attention de certains dirigeants africains, soucieux de construire des relations plus étroites avec les pays dits émergents.

Le retour de la coopération Sud-Sud

Le concept de Coopération Sud-Sud ne date pas d'hier, et provient d'une action concertée des pays du Sud dans divers forums internationaux à partir du début des années 1960, notamment avec la première Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED) en 1964, qui vit la création du G-77⁸². D'acception assez large, il fait référence à une série de mécanismes politiques et économiques qui permettent le rapprochement entre les pays en développement. Cependant, le terme « Coopération Sud-Sud » est souvent utilisé au Brésil pour désigner l'une de ses modalités spécifiques, à savoir la Coopération Technique entre Pays en Développement (CTPD)⁸³. En 1978, les délégations de 138 pays se réunirent à Buenos Aires et adoptèrent le « plan d'action pour la promotion et l'application de la CTPD » ou « Plan d'Action de Buenos Aires ». L'un des principes de base de la CTPD, telle qu'elle fut définie par ce plan, était l'*horizontalité*, par opposition à la relation *verticale* qui caractérisait la coopération Nord-Sud. La CTPD sera abordée dans un premier temps, puis seront mentionnés divers autres mécanismes que l'on peut considérer comme relevant de la coopération internationale au sens plus large.

Le Brésil est l'un des protagonistes de la CTPD ou « coopération horizontale » aujourd'hui, même s'il ne compte pas parmi les principaux contributeurs de ressources financières aux pays en développement⁸⁴. Les actions de coopération technique Sud-Sud

⁸² Schmitz et al., 2010.

⁸³ Ayllón Pino, Costa Leite, 2010.

⁸⁴ En effet, s'ils ont largement augmenté dans les années 2000, les montants de la coopération brésilienne en Afrique restent modestes comparés à ceux déboursés par la Chine, l'Inde, voire même la Turquie. Entre 2003 et 2009, ils ont totalisé US\$ 90 millions selon l'Agence Brésilienne de Coopération (ABC). (Cf. Ipea, 2010a). Cependant, les chiffres officiels sont sous-évalués car ils ne comptabilisent pas de nombreux mécanismes qui sont pris en compte notamment par les membres du CAD de l'OCDE. Un rapport commandé par l'ABC et récemment publié par l'Ipea (Institut de Recherche Économique Appliquée), a recensé les montants dépensés par la

s'inspirent du concept de « diplomatie solidaire » - observant ainsi les principes de respect de la souveraineté des peuples et de non-intervention dans les affaires internes des pays bénéficiaires - et consistent en un partage d'expériences et de connaissances de la part d'institutions nationales. Elles se réalisent en principe sans imposition de conditionnalités, en dehors de quelconques intérêts commerciaux ou lucratifs et sur demande des pays récepteurs. Leur objectif est de « renforcer les institutions et les ressources humaines par le biais du développement des capacités »⁸⁵. La coopération brésilienne est décentralisée du point de vue administratif : elle peut être réalisée via l'Agence Brésilienne de Coopération (ABC), ou bien directement par les agences gouvernementales et institutions intéressées⁸⁶. Il s'agit principalement d'actions de formation technique et de transferts de technologie dans divers domaines, tels que l'agriculture, l'éducation, la santé, ou les sciences et technologies.

En ce qui concerne la coopération avec le continent africain, l'administration Lula a signé plus d'une centaine d'accords de coopération avec divers pays du continent, qui se sont ajoutés aux 176 accords signés jusqu'en 2003, formant un total de plus de 250 projets de coopération technique, en différentes phases de négociation et exécution dans 34 pays. De 2003 à 2009, le budget officiel de la coopération brésilienne vers les pays africains atteignait les US\$ 45 millions (contre US\$ 40 millions pour l'Amérique Latine, et US\$ 5 millions pour le Timor Oriental)⁸⁷.

Au-delà de la multitude de projets réalisés par diverses agences, certains projets de coopération de plus grande ampleur relative méritent d'être mentionnés. En premier lieu, l'installation d'un bureau de l'Embrapa⁸⁸ à Accra (Ghana) en 2008 vise à faciliter et systéma-

coopération brésilienne de 2005 à 2009 (*Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*) en élargissant les modalités prises en compte dans le calcul (prenant désormais en compte les contributions aux organisations internationales, l'assistance humanitaire, les bourses, et la coopération technique) afin notamment de pouvoir comparer les montants déboursés avec d'autres pays. Selon ce rapport, la coopération au sens large a totalisé 1,4 milliard de dollars en valeurs courantes durant la période 2005-2009. (Cf. Ipea, 2010b).

⁸⁵ Intervention du Directeur de l'ABC, Ministre Conseiller Marco Farani, lors du *Dialogue Brésil-Afrique sur la Sécurité Alimentaire, la Lutte Contre la Faim et le Développement Rural*, réalisé du 10 au 12 mai 2010 à Brasilia.

⁸⁶ Un total de 140 organes et entités de l'administration publique fédérale ont été recensés par le rapport *Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009*. Cette dispersion est l'une des raisons qui expliquent l'absence de chiffres consolidés de la coopération brésilienne et qui ont motivé la commande de ce rapport. (À ce sujet, voir Schmitz et al., 2010).

⁸⁷ Ipea, 2010a. Rappelons à nouveau que ces chiffres sont sous-estimés car ils reflètent à peine les projets conduits de manière concertée avec l'ABC. Les chiffres du rapport récemment publié ne discriminent pas la coopération par régions ou pays.

⁸⁸ Entreprise publique de recherche agricole liée au Ministère de l'Agriculture, Elevage et Approvisionnement. Créée en 1973, elle est considérée aujourd'hui comme le premier centre de recherche mondial en agriculture tropicale, et ses innovations ont permis les formidables gains de productivité réalisés par l'agriculture brésilienne de grande échelle au cours des dernières décennies.

tiser le transfert de technologies dans divers domaines de l'agriculture, de l'élevage et de la sylviculture. Ses techniciens ont visité 21 pays et 13 autres pays ont reçu une assistance à distance. Deuxièmement, l'inauguration d'un bureau de la Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz)⁸⁹ à Maputo (Mozambique) également en 2008 a pour but de servir de lieu de formation de techniciens dans les domaines de la santé publique, principalement pour les pays lusophones. Ce bureau est la première étape avant l'installation d'une usine de médicaments génériques antirétroviraux destinés au traitement du VIH/SIDA au Mozambique et dans les autres pays d'Afrique Australe. Les techniciens mozambicains qui feront fonctionner cette usine seront formés à cet effet.

Malgré les avantages inhérents au modèle de projets de coopération sur demande du pays bénéficiaire, la dispersion des agences brésiliennes qui mettent en œuvre les projets à tendance à disséminer l'effort global de coopération en de multiples initiatives géographiquement et temporellement circonscrites. Conscients de ces limites, et avec la volonté d'y répondre, les cadres de l'ABC et du MRE encouragent désormais la formulation de projets dits « structurants », visant à augmenter l'impact socio-économique de manière durable sur le public cible des projets⁹⁰. Le Brésil commence également à réaliser sa coopération via certains mécanismes d'intégration régionale (à la demande de nombreux dirigeants africains), comme c'est le cas des accords de coopération dans le secteur des biocarburants avec l'UEMOA et la SADC.

D'autres mécanismes d'aide aux pays à bas revenu sont utilisés, même s'ils ne sont pas comptabilisés en tant que CTPD, dont notamment l'annulation de dettes et l'aide humanitaire, qui ont augmenté de manière significative dans les dernières années. Le Brésil a réduit ou entièrement annulé les dettes du Cap Vert, Gabon, Guinée-Bissau, Mauritanie, Mozambique, Nigeria et Tanzanie. En 2006, le total des déductions concédées était de 1,25 milliard de dollars, dont plus de 1 milliard de dollars adressés aux PPT (Pays Pauvres Très Endettés). Pour les années 2008 et 2009, les contributions en aide humanitaire à destination des pays africains (médicaments et aliments) atteignirent les US\$ 712 millions⁹¹. Le Brésil est également devenu contributeur du FMI (à hauteur de 10 milliards de dollars), ainsi qu'à d'autres fonds, tels que le Fonds Global pour la lutte contre le SIDA, la Tuberculose et le Paludisme⁹²,

⁸⁹ Institution liée au Ministère de la Santé, fondée en 1900, elle entreprend des activités de recherche, de fabrications de vaccins et de médicaments, et de formation entre autres. (Cf. www.fiocruz.br).

⁹⁰ Parmi ces projets, on peut citer le Projet Cotton-4 de création de capacités locales pour la culture et la commercialisation du coton des principaux producteurs africains (Bénin, Burkina Faso, Mali, Tchad), le Projet de Riziculture au Sénégal, ou le Projet Pro-Savana au Mozambique.

⁹¹ Conversion de R\$ 1. 225. 473, 30. Pour l'Amérique Latine et les Caraïbes, le montant était de R\$ 1. 209. 300, 00 et pour l'Asie de R\$ 1.330.318, 74 (Ipea, 2010).

⁹² Gomez, 2009.

ou l'Association Internationale de Développement (AID)⁹³. Autre fait inhabituel, le Brésil a également déboursé US\$ 100 millions pour la reconstruction d'Haïti à la suite du tremblement de terre du 12 janvier 2010⁹⁴. Le pays n'est certes pas issu du continent africain, mais l'engagement brésilien dans la mission de paix MINUSTAH en Haïti, en plus de la contribution au développement du pays est révélateur d'une volonté de promouvoir le développement économique et social comme condition d'une plus grande sécurité, ce qui pourrait éventuellement être appliqué à des pays du continent africain dans le cadre des missions de paix qui s'y déroulent, ou suite à d'autres désastres naturels.

Les organisations non lucratives et le secteur privé sont parfois impliqués dans certains projets de coopération, quoique souvent de façon ad hoc, sans qu'il y ait toujours concertation entre les divers acteurs brésiliens sur un même pays africain. Il y a cependant certaines initiatives qui visent à créer des synergies prometteuses entre ces divers acteurs. En ce qui concerne le secteur privé, il faut préciser que les activités des entreprises ne sont pas considérées à proprement parler comme de la coopération, mais les facilités de financement offertes par le BNDES aux entreprises brésiliennes visent précisément à générer des investissements en infrastructure censés bénéficier aux sociétés des pays concernés. C'est le cas par exemple des importations de biens d'équipement brésiliens par des entreprises investissant à l'étranger, dans le secteur des BTP. Par contre, il s'agit dans ces cas d'un type d'aide liée qui privilégie l'industrie brésilienne, éventuellement au détriment d'industries naissantes locales. Toutefois, cette remarque peut être tempérée par l'existence de modalités de transfert de technologie dans une partie non négligeable de ces investissements.

Autre caractéristique des entreprises brésiliennes en sol africain (et dans d'autres pays en développement de manière générale) : le gouvernement encourage et négocie avec les entreprises afin de pousser ces dernières à employer en majorité de la main-d'œuvre locale, à se procurer en biens d'équipement et en services locaux, à réaliser des investissements productifs (par opposition à de simples acquisitions de capital), incite à la formation de *joint ventures* avec des entreprises locales, et à des investissements parallèles dans des secteurs sociaux destinés aux habitants des régions concernées par d'éventuels chantiers⁹⁵. Ces

⁹³ Institution qui concède des prêts aux pays à bas revenu et concentre ses opérations dans des activités visant à accomplir les Objectifs de Développement du Millénaire (ODM), telles que l'accès à l'eau, l'éducation, l'agriculture, les infrastructures, la santé et la nutrition.

⁹⁴ Baron, 2010.

⁹⁵ Par exemple, dans le cadre de ses investissements destinés à l'extraction de charbon à Moatize, au Mozambique, la compagnie minière *Vale* a jusqu'à présent investi US\$ 6,9 millions dans les secteurs de la santé, agriculture, infrastructures et éducation à l'échelle locale. Selon l'entreprise, environ 10 % des 1,2 milliard de dollars investis seront destinés à ces investissements parallèles. Notícias, 2009.

diverses directives ne sont que purement indicatives, ce qui peut parfois donner l'impression que le gouvernement prêche dans le désert en faisant ce type de recommandations. Toutefois, l'emploi de main-d'œuvre majoritairement locale dans les pays lusophones par exemple, se fait sans trop de difficultés (la barrière de la langue étant en revanche un facteur contraignant pour les entreprises chinoises, qui recourent généralement à l'importation de main-d'œuvre chinoise), et souvent en partenariat avec des centres de formation brésiliens, provenant de la coopération des SENAI (Service National d'Apprentissage Industriel), désormais implantés ou en phase d'implantation dans les 5 pays lusophones d'Afrique.

Si une certaine action concertée du gouvernement brésilien et des entreprises dans les investissements en Afrique ne mobilise que rarement toute une chaîne de production, du financement à la finition d'un projet clé en main (comme c'est souvent le cas pour les investissements chinois), elle peut néanmoins être déterminante dans certains investissements d'envergure. Les entreprises brésiliennes sont généralement moins compétitives au niveau des prix ou de la rapidité d'exécution que leurs concurrentes chinoises, mais en contrepartie, elles offrent de meilleures conditions à leurs salariés, s'engagent souvent à les former, et leurs constructions ont une réputation de meilleure qualité, sécurité, ou de respect de standards environnementaux. Le respect ou non de ces paramètres est certes à relativiser selon les pays dans lesquels elles investissent, en fonction parfois de législations nationales plus ou moins laxistes en vigueur. Toutefois, lorsque cela est sollicité par le pays récepteur de l'investissement, elles sont souvent capables d'offrir des garanties dites de « responsabilité sociale corporative » car habituées à opérer avec des standards inhabituellement exigeants pour un pays à revenu moyen, comme c'est le cas du droit du travail ou de la législation environnementale en vigueur au Brésil. Les entreprises brésiliennes, même lorsqu'il s'agit de grandes multinationales, sont difficilement capables de concurrencer leurs pairs chinois, voire indiennes, mais ont plutôt tendance à se positionner sur des niches plus qualitatives en fonction des avantages comparatifs cités ci-dessus.

Cela étant dit, le champ de coopération le plus prometteur entre le Brésil et une bonne partie des pays africains est certainement l'agriculture. Les gains de productivité considérables des dernières décennies, grâce aux travaux d'Embrapa, ont fait du Brésil un géant de l'exportation agricole⁹⁶. Si cela s'est généralement fait au détriment des petits agriculteurs durant des décennies, ces derniers bénéficient depuis peu d'un ensemble de politiques

⁹⁶ Troisième exportateur agricole mondial après les États-Unis et l'Union Européenne depuis 2008, et première puissance agricole tropicale, le Brésil occupe le premier rang mondial de l'exportation de sucre, viande bovine, volaille, café, jus d'orange, tabac, et alcool ; le deuxième rang pour le soja et le maïs ; et le quatrième rang pour la viande porcine. Landim, 2010.

focalisées sur l'*agriculture familiale* mis en place par le gouvernement actuel, ayant dynamisé un secteur qui à lui seul approvisionne environ 70 % de la consommation interne⁹⁷. Les possibilités d'échanges dans ce domaine sont notables lorsque l'on sait que le Brésil et l'Afrique ont un immense potentiel agricole, avec environ 300 millions d'hectares de terres arables non utilisées en Afrique et environ la moitié de cet espace au Brésil, sur les 917 millions d'hectares encore disponibles au niveau mondial. D'autre part, dans 40 des 53 pays africains, plus de la moitié de la population vit à la campagne, et dans 21 pays, plus de 70 % de la population travaille dans des activités agricoles⁹⁸. Le thème est redevenu prioritaire pour les décideurs africains après la crise des prix des produits alimentaires de 2007-2008 et les émeutes de la faim qui s'ensuivirent. Ainsi, le thème du XIII^e Sommet de l'Union Africaine à Syrte (Libye) en 2009 était le développement agricole. Le Président Lula, invité d'honneur de l'UA, manifesta en cette occasion la volonté du Brésil de contribuer à une « révolution verte » en Afrique et invita les Ministres d'Agriculture de ces pays à connaître les programmes brésiliens dans ce domaine. Ainsi, du 10 au 12 mai 2010, 39 Ministres de pays africains participèrent du *Dialogue Brésil-Afrique sur la Sécurité Alimentaire, la Lutte contre la Faim, et le Développement Rural*. Le document final de la conférence prévoit une série d'actions de coopération dans ce domaine.

Les enjeux de la coopération dans le domaine rural et agricole illustrent autant une dimension idéaliste ou idéologique de la politique extérieure envers l'Afrique que sa dimension réaliste ou pragmatique. L'impulsion donnée à la coopération, tant dans les transferts de technologies pour augmenter la productivité, que dans l'intention de créer des cercles vertueux socio-économiques dans les campagnes, à l'image de ce qui est en cours au Brésil dans les politiques destinées à « l'agriculture familiale » illustre comment une politique motivée par la solidarité est aussi clairement liée aux intérêts stratégiques du Brésil, parce qu'une certaine stabilité et prospérité future de l'Afrique sont bénéfiques pour le Brésil (cf. Partie II), mais aussi car à court terme, la question agricole est étroitement liée aux biocarburants.

Le Brésil a un avantage comparatif dans la production de biocarburants, le pays est en effet le deuxième producteur mondial après les États-Unis. En outre, il produit essentiellement de l'éthanol à partir de la canne à sucre, contrairement à l'éthanol de maïs fabriqué aux États-Unis. L'efficacité énergétique de ce dernier est d'ailleurs considérée comme environ cinq fois moindre, selon une étude commandée par le gouvernement américain⁹⁹. Cependant, le

⁹⁷ França, 2006.

⁹⁸ Cooper Patriota, Goes, Tibúrcio, 2010.

⁹⁹ La compétitivité de l'éthanol de maïs américain avec l'éthanol de canne à sucre brésilien est essentiellement assurée par des subventions et barrières tarifaires mises en place par Washington. Schutte, Barros, 2010.

marché d'éthanol est très peu internationalisé (à peine 10 % de la production mondiale étant destinée à l'exportation), se focalisant surtout sur les marchés internes des pays producteurs.¹⁰⁰ Toutefois, les deux tiers des exportations mondiales proviennent du Brésil¹⁰¹. L'accroissement d'un marché mondial de l'éthanol implique que ce produit devienne une *commodity* échangée sur les places boursières internationales, au même titre que le pétrole. Or, cela suppose non seulement d'augmenter le nombre de pays consommateurs, mais aussi le nombre de pays producteurs. C'est dans ce contexte que s'articule l'aide à certains pays africains, dont les conditions naturelles propices à la culture de canne à sucre alliées à des transferts de technologie dans la fabrication d'éthanol peuvent potentiellement leur donner des conditions de devenir exportateurs à leur tour, ainsi qu'éventuellement réduire leur dépendance énergétique vis-à-vis d'importations de pétrole, pour ceux qui ne détiennent pas cette ressource. Pour le Brésil, l'augmentation du nombre de producteurs contribue non seulement à l'éventuelle obtention du statut de *commodity* mais génère aussi un accroissement de la demande en biens d'équipement dans un secteur où les entreprises brésiliennes sont compétitives.

La promotion de la production d'éthanol au Brésil et dans des pays africains par le gouvernement Lula a rencontré de nombreuses critiques, souvent nées de confusions entre diverses variétés d'éthanol, ainsi qu'entre les implications très variables de la production pour la sécurité alimentaire, la déforestation, ou les conditions de travail selon le pays et la région de production considérés. En ce qui concerne la sécurité alimentaire, à la suite de la crise de 2007-2008, qui vit une hausse vertigineuse des prix de diverses denrées, l'utilisation de la canne à sucre pour la production d'éthanol fut pointée du doigt comme responsable de l'augmentation des prix internationaux du sucre. Cependant, comme a fini par le conclure la Banque Mondiale en 2008, « la production de biocarburants à partir de la canne à sucre au Brésil est moins coûteuse que celle des États-Unis [à partir du maïs] ou en Union Européenne [à partir de la betterave] et n'a pas eu d'impact significatif sur les prix du sucre car la production de canne à sucre a augmenté à un rythme suffisant pour couvrir à la fois la demande de sucre et d'éthanol »¹⁰². Depuis,

¹⁰⁰ L'industrie brésilienne d'éthanol est principalement tournée vers un marché interne en pleine croissance. En 2008, le pays est devenu le premier au monde à utiliser plus d'éthanol que d'essence au niveau national. Plus de 90 % des véhicules à roues produits en sol brésilien utilisent la technologie nationale *flex-fuel* permettant à un véhicule d'utiliser n'importe quelle combinaison d'essence et d'éthanol. Schutte, Barros, 2010.

¹⁰¹ Schutte, Barros, 2010.

¹⁰² Mitchell, 2008, cité par Schutte, Barros, 2010. La confusion a été notamment entretenue du fait que par exemple, la production d'éthanol à partir du maïs aux États-Unis – de l'aveu du gouvernement américain, bien moins efficient du point de vue énergétique que l'éthanol de canne à sucre brésilien – a eu un impact sur les prix du maïs au Mexique, pays dans lequel la denrée est un aliment de base pour les populations les plus pauvres du pays.

le gouvernement brésilien a affiné son discours d'offre de coopération aux pays africains dans ce domaine, prenant désormais la précaution de préciser que la culture de canne à sucre destinée à la production d'éthanol doit se faire en parallèle d'une augmentation de la productivité dans les autres cultures, et notamment d'aliments pour le marché interne. Elle doit aussi se faire au cas par cas, car cette conciliation de cultures n'est pas forcément viable dans certains pays africains.

D'autre part, le discours actualisé clarifie également le fait que la canne à sucre doit être plantée de préférence dans des zones déjà utilisées à des fins agricoles ou d'élevage. À ce titre, les biocarburants furent également critiqués pour contribuer à la déforestation en Amazonie brésilienne, malgré le fait que la plantation de canne à sucre se concentre dans d'autres régions du pays, à plusieurs milliers de kilomètres de la forêt amazonienne, et occupe à peine 2 % des terres arables du pays. Par contre, le concept d'*Indirect Land Use Change (ILUC)*, souvent invoqué par les organisations de défense de l'environnement, souligne à raison les risques de la substitution de cultures provoquée par l'expansion de l'éthanol : en effet, celle-ci a déjà pu provoquer le déplacement d'autres activités agricoles (notamment la plantation de soja et l'élevage de basse productivité) en forêt amazonienne, même s'il est souvent difficile de démontrer le poids de cette variable dans cette relation de cause à effet. Sans remédier à la question de l'ILUC, mais du moins dans le but de mieux réglementer la production nationale d'éthanol, le gouvernement brésilien a fait voter une loi de *Zonage Agro écologique de la Canne à Sucre* en 2009, qui interdit désormais l'expansion de plantations de canne à sucre et la construction de raffineries d'éthanol dans divers biomes du pays, dont la région amazonienne.

Il est également important de rappeler que l'éthanol émet une proportion moindre de gaz à effet de serre par kilomètre parcouru que le pétrole, mais aussi que sa chaîne de production est considérée comme un jeu à somme nulle en termes d'émissions, puisque les plants de canne à sucre absorbent une quantité à peu près équivalente de gaz durant leur phase de culture. En outre, les parties de la canne non utilisées pour la fabrication d'éthanol servent souvent de biomasse destinée à générer l'électricité des installations de production agricole et de raffinement. Cette pratique devient de plus en plus la norme dans les régions de production, et est incluse dans les transferts de technologie aux pays africains bénéficiaires. Enfin, les conditions de travail parfois déplorables, et le travail des enfants sont certes une réalité dans ce secteur au Brésil, mais la forte pression internationale a contribué à une réduction significative de ces cas dans la production de canne à sucre, même si cette réduction a été généralement bien moins observée dans la production d'autres types de cultures.

Le Président Lula résume bien les externalités positives potentielles pour les divers acteurs impliqués dans la coopération

brésilienne en matière de biocarburants, en rappelant que « pourvu que les caractéristiques et réalités locales soient respectées, l'éthanol et le biodiesel peuvent être des outils de transformation économique et sociale, générant des emplois et du revenu, en plus d'aider dans la lutte contre le réchauffement global. Dans le cas de certains pays qui ne disposent pas d'hydrocarbures, ces derniers pourront constituer une importante alternative pour la génération d'énergie. La participation de ces pays sera décisive pour la création d'un véritable marché international pour les biocarburants »¹⁰³.

L'articulation entre pays producteurs et consommateurs est en marche, même si cela demeure à une échelle embryonnaire, avec une série de projets conjoints du Brésil en partenariat avec l'Union Européenne et divers pays africains, qui prévoient des transferts de technologie visant à développer la production locale de biocarburants destinés à l'exportation vers des pays européens. Ces derniers ont en effet fixé depuis 2005 des directives de pourcentages minimaux d'utilisation de biocarburants qui devraient augmenter progressivement au fil du temps dans l'ensemble des pays membres. Le Brésil a notamment transféré de la technologie au Mozambique, à la RDC, au Nigeria ou encore au Soudan¹⁰⁴. Dans ce dernier pays, qui occupe le premier rang de production de canne à sucre en Afrique, la *Kenana Sugar Company*, qui a bénéficié de la construction d'une usine d'éthanol par l'entreprise brésilienne *Dedini*, prévoit de produire 61 millions de litres d'éthanol par an, et d'exporter celui-ci au Royaume-Uni¹⁰⁵.

La profusion d'initiatives de coopération internationale du Brésil dans les dernières années s'est faite en bonne partie au bénéfice de pays africains. Cependant, les capacités administratives, financières et de ressources humaines encore très limitées de l'ABC, et notamment l'absence d'une unité responsable pour l'évaluation de l'impact des projets mis en œuvre font essentiellement de la coopération brésilienne une somme de microprojets dispersés et non coordonnés à travers les pays récipiendaires. Néanmoins, l'intérêt grandissant de ces derniers est révélateur du potentiel de la coopération brésilienne pour les années à venir, en particulier avec l'Afrique dans le domaine agricole, englobant des transferts de technologie et de politiques d'appui à l'agriculture de petite échelle. Ce domaine de la coopération brésilienne est de plus en plus vu comme une priorité dans les relations Brésil-Afrique, notamment en raison d'une perception de bénéfices mutuels importants avec un nombre non négligeable de pays africains.

¹⁰³ Silva, 2007.

¹⁰⁴ Gomez, 2009.

¹⁰⁵ Pagel, 2009.

« Policy dialogue » : transferts de politiques publiques et soft power

La diffusion internationale des différents types de politiques publiques se réalise souvent via ce que les fonctionnaires internationaux du développement ont appelé le « policy dialogue »¹⁰⁶, à savoir les divers lieux d'échange formels ou informels (réunions, conversations de couloir, séminaires, publications, etc.) où sont mentionnées les expériences de succès ou d'échec de politiques mises en place dans divers pays en développement. De la même manière qu'un projet pilote qui donne des résultats positifs peut mener à une reproduction plus large à l'intérieur d'un pays donné (*scaling up* dans le jargon des agences de développement), cet agrandissement de perspective peut se faire entre un pays initiateur et plusieurs pays qui adoptent des politiques similaires par la suite. Cependant, selon Francisco Simplicio, de l'Unité Spéciale du PNUD pour la Coopération Sud-Sud, les efforts de compilation d'initiatives réussies (*best practices*) par les agences de développement internationales ne sont que rarement suivis par une adoption de celles-ci par d'autres pays en développement, quand bien même il existe un intérêt de la part de ces pays¹⁰⁷. Simplicio explique cela par le fait qu'à l'image du processus d'adoptions d'innovations par une filière donnée dans le secteur privé, il est nécessaire de promouvoir ces innovations, par exemple via des forums d'entreprises, ou des facilités d'investissement. On peut s'intéresser à la littérature sur les transferts de politiques publiques (*Policy Transfer Studies*) et notamment à Mark Evans, qui distingue les transferts de politiques *volontaires* des transferts *coercitifs*. L'un des éléments qui peut déterminer l'adoption de politiques de manière volontaire peut être l'influence de l'*agent de transfert*, ce qui semble être le cas des pays émergents, qui n'imposent en général pas de conditionnalités, mais dont l'influence grandissante attire l'attention d'autres pays en développement¹⁰⁸.

Par contre, les politiques du Consensus de Washington furent certes adoptées par de nombreux pays, mais souvent contre leur volonté et dû à leur situation de pénurie face à un financeur en situation de monopole (le FMI et/ou la Banque Mondiale), notamment à la suite de la crise de la dette des années 1980¹⁰⁹. Aujourd'hui cette donne a changé, et la multipolarisation du système international se reflète également dans la coopération pour le développement. En effet, « une claire alternative au Consensus de Washington ne s'est pas encore dégagée, mais l'unilatéralisme en matière de développement a vécu et une conception beaucoup plus ouverte s'impose

¹⁰⁶ Sandbrook, 2006.

¹⁰⁷ Simplicio, 2010.

¹⁰⁸ Evans, 2004.

¹⁰⁹ Dans ce cas, il s'agit plutôt de transferts de politiques *coercitifs*.

progressivement dans un contexte de relations internationales multilatérales »¹¹⁰.

Le dialogue politique apparaît dans ce contexte comme le maillon entre, d'une part, les modèles de développement ou certaines politiques sectorielles nationales qui attirent l'intérêt de certains pays, et d'autre part, les projets de coopération qui visent à partager ces expériences. En effet, ces discussions entre penseurs et décideurs sont favorisées par un intérêt croissant pour les expériences récentes de développement dans certains pays émergents. La coopération technique apparaît comme une manière d'échanger ces expériences sur le terrain sur plusieurs défis similaires que rencontrent les pays émergents et les pays à bas revenu.

La similarité de ces défis provient notamment du fait qu'un pays émergent comme le Brésil est très contrasté du point de vue du niveau de développement de ses différentes régions. Ainsi, alors que l'État fédéré de São Paulo a une population et un PIB proches de ceux de la Pologne, la population et le PIB de l'État du Piauí se rapprochent de ceux du Congo-Brazzaville¹¹¹. Le taux d'analphabétisme dans les États du Nord-Est approche les 20 %, presque le double de la moyenne nationale, et dans plus de dix États, des diplômes de doctorat ont été délivrés pour la première fois seulement au cours de la dernière décennie par des universités fédérales localisées dans ces régions¹¹². Ainsi, les pays émergents contiennent généralement d'importantes parcelles de leurs territoires dotées de caractéristiques de pays à faible revenu. D'autre part, ils ne disposent pas des budgets de pays du Nord et doivent ainsi concevoir des politiques publiques qui puissent être appliquées avec un niveau relativement faible de ressources financières, humaines, et institutionnelles. Ils disposent par contre d'une plus grande souveraineté et latitude dans la formulation de leurs politiques que les pays à faible revenu (car ils ne dépendent pas de l'aide extérieure) et peuvent concevoir des stratégies souvent mieux adaptées à leur propre contexte.

Si l'on revient sur les piliers qui forment le modèle politique, économique et social actuel du Brésil (cf. Partie III A), le premier d'entre eux, à savoir la stabilité macroéconomique, est en quelque sorte un acquis dans la plupart des pays en développement aujourd'hui, et notamment en Afrique. Il s'agit peut-être du seul réel héritage du Consensus de Washington, à savoir l'alliage de croissance économique avec inflation sous contrôle, pourvu que ce principe direc-

¹¹⁰ Boyer, 2008.

¹¹¹ PIB et populations respectifs (2008 pour les états fédérés brésiliens, 2009 pour les pays) : São Paulo - US\$ 538 milliards - 41 millions ; Pologne - US\$ 430 milliards - 38 millions ; Piauí - US\$ 8,3 milliards - 3,1 millions ; Congo - US\$ 9,5 milliards - 3,7 millions. Sources : Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE : <http://www.ibge.gov.br>) ; et CIA World Factbook : <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/index.html>.

¹¹² Brasil, 2010b.

teur ne devienne pas un dogme contraignant pour l'investissement public. En revanche, la nécessité de créer un système de protection et de promotion sociale - mais qui soit financièrement et logiquement réalisable pour un pays faiblement doté en ressources - est en train d'être reconnue depuis seulement quelques années, et notamment depuis l'adoption graduelle par de nombreux pays de politiques de transferts de revenu, s'inspirant de l'expérience brésilienne du programme Bolsa Familia. D'autre part, la démonstration par plusieurs pays d'Amérique Latine qu'il est possible de mettre en œuvre des stratégies de développement économique et social dans un contexte démocratique (et que ces deux dimensions peuvent même se renforcer mutuellement) apporte un contraste au modèle de l'Est asiatique, mais aussi aux formes de promotion de la démocratie des pays du Nord.

De manière analogue au microcrédit à partir de la fin des années 1990, les transferts de revenus conditionnels se sont multipliés à travers les pays en développement durant la dernière décennie, s'inspirant initialement du Bolsa Familia ou de Progres-Oportunidades, puis d'autres expériences plus récentes mises en place dans les pays à faible revenu, qui à leur tour sont devenues des références à une échelle régionale¹¹³. La diffusion du Bolsa Familia et d'autres politiques de l'*Agenda Social* du gouvernement Lula se réalise par la combinaison d'une plus grande projection du pays sur la scène internationale (et notamment sur les principaux forums de négociation multilatéraux), et la diffusion du succès récent dans la réduction des inégalités sociales à l'intérieur du pays, et notamment par la réalisation - plusieurs années avant la date butoir de 2015 - de certains des Objectifs de Développement du Millénaire (ODM) de l'ONU. Ceci a attiré au Brésil la sympathie de nombreuses organisations internationales. Celles-ci deviennent ainsi des acteurs à part entière dans la diffusion des politiques brésiliennes. C'est par exemple le cas du Programme Alimentaire Mondial (PAM), dont le programme *Purchase for Progress*, (que cette agence de l'ONU a récemment commencé à mettre en œuvre dans divers pays à faible revenu), s'inspire en partie du *Programa de Aquisição de Alimentos* (PAA) du Ministère du Développement Agricole (MDA) brésilien : ce programme consiste en l'achat par des institutions publiques de la production alimentaire des petits agriculteurs. Ces aliments sont ensuite acheminés (via des programmes d'assistance sociale ou d'alimentation scolaire) à des populations en situation de sous-alimentation et/ou sous-nutrition, garantissant à la fois des marchés

¹¹³ C'est le cas dans au moins 28 pays africains. Plus d'informations sur les systèmes de protection sociale par pays africain peuvent être trouvées sur le site de l'*International Policy Centre for Inclusive Growth* (IPC-IG), lié au PNUD : <http://south-south.ipc-undp.org/>

pour l'agriculture de petite échelle et un renforcement de la sécurité alimentaire¹¹⁴.

D'autre part, l'augmentation exponentielle de la demande de pays donateurs pour participer à de programmes de coopération triangulaire avec le Brésil et des pays africains¹¹⁵ semble révéler également une prise de conscience de la part des bailleurs de fonds de l'utilité du partage de solutions de politiques publiques moins onéreuses et donc plus facilement applicables que celles généralement proposées par les pays du Nord. C'est d'ailleurs la stratégie de certains bailleurs de fonds vis-à-vis du Brésil visant à remplacer les anciennes aides au pays émergent par des financements de sa coopération vers des pays tiers. Ainsi le DFID (*Department for International Development*) britannique a financé de 2008 à 2010 le programme de coopération Brésil-Afrique, exécuté par le Ministère du Développement Social brésilien en partenariat avec le PNUD, incluant des sessions d'entraînement de cadres ghanéens et kényans suivant les méthodologies du programme *Bolsa Família*.

L'intérêt des pays africains pour le Brésil reste néanmoins très variable, et généralement accentué pour ceux ayant des relations plus proches et de plus longue date, notamment l'Angola et l'Afrique du Sud. Ces deux pays ont aussi une plus grande autonomie relative dans la formulation de leurs politiques publiques que la majorité des pays africains, ces derniers étant bien plus dépendants de l'aide provenant des pays du Nord et des agences multilatérales de développement. En ce sens, la plus grande marge de manœuvre des autorités nationales de ces pays africains leur permet de s'inspirer d'une palette plus large d'expériences, et notamment de celles de certains pays émergents.

En Angola, certains secteurs clés du gouvernement sont appuyés par des Brésiliens, souvent avec des coopérations entre institutions. Ainsi, l'économiste brésilien Paulo França est arrivé en 2003 à Luanda en tant que conseiller de la Banque Centrale, où il coordonna l'équipe qui élaborera le plan de stabilisation macro-économique du pays. Il contribua également à la conception de la Banque de Développement d'Angola, créée en décembre 2006 avec l'appui du Banco do Nordeste, une banque de développement brésilienne. À l'image du BNDES, le but de cette nouvelle institution est de financer la création d'une base industrielle angolaise qui

¹¹⁴ Cette initiative du PAM représente une nouvelle approche par rapport au début des années 2000, lorsque les apports d'aliments - provenant souvent des excédents de production des pays du Nord - en aide humanitaire avaient souvent l'effet pervers de faire chuter la demande pour les produits des agriculteurs locaux.

¹¹⁵ Le concept de coopération triangulaire fait référence à une modalité de coopération internationale suivant une répartition des rôles entre un bailleur de fonds (pays du Nord) qui finance un projet de coopération exécuté par un second pays (émergent) dans un troisième pays (à faible revenu). Le Brésil est le principal pays émergent à pratiquer cette modalité de coopération. (À ce sujet, voir UNCTAD, 2010).

puisse se diversifier au-delà du pétrole¹¹⁶. L'*Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada* (IPEA), centre de recherche gouvernemental chargé de réaliser des études appuyant l'élaboration des politiques publiques, a aussi été contacté par les autorités angolaises pour créer un bureau dans un ministère afin de réaliser des études notamment sur la situation macroéconomique du pays et les investissements en infrastructures. En outre, le Président José Eduardo dos Santos a récemment annoncé un programme de création d'1 million de résidences pour les populations à bas revenu, s'inspirant du programme brésilien *Minha Casa, Minha Vida*, qui accorde des prêts à conditions préférentielles aux ménages défavorisés désirant acquérir une résidence¹¹⁷. Cette liste n'est certes pas exhaustive, mais révèle les liens particulièrement étroits entre le Brésil et l'Angola.

L'intérêt de l'Afrique du Sud, et en particulier de la nouvelle administration du Président Jacob Zuma, pour le modèle brésilien est également perceptible. Au lendemain de l'élection du nouveau président en avril 2009, une équipe de haut niveau composée de cadres de la Présidence, et des principales banques de développement sud-africaines (*Development Bank of Southern Africa*, DBSA et *Industrial Development Corporation*, IDC) ont rendu visite à plusieurs institutions de planification brésiliennes (dont le Ministère de la Planification, l'Agence Brésilienne pour le Développement Industriel, ou encore le BNDES)¹¹⁸ afin d'alimenter leur réflexion sur la nouvelle politique industrielle à mener au cours des prochaines années. Le président Zuma a également manifesté à plusieurs occasions sa volonté de s'appuyer sur l'expérience brésilienne dans la réalisation des objectifs sociaux de sa nouvelle administration. Ainsi le nouveau système de santé sud-africain devra s'inspirer du *Sistema Único de Saúde* (SUS), réseau public de santé brésilien, qui, malgré ses déficiences notoires, reste perçu comme une référence de système de santé public pour un pays en développement par les technocrates sud-africains et d'autres pays du Sud. Le nouveau système d'évaluation des écoles brésiliennes suscite également l'intérêt des bureaucrates et chercheurs sud-africains¹¹⁹. Les politiques d'agriculture ciblées sur les petits agriculteurs récemment initiées par le gouvernement sud-africain s'inspirent également de celles du Ministère du Développement Agricole brésilien, qui maintient aussi un dialogue à l'échelle de la SADC. Les pays membres de la SADC ont aussi considéré l'adoption à l'échelle sous-régionale du standard nippo-brésilien de Télévision Digitale, progressivement adopté par divers pays latino-américains, et actuellement en compétition avec les standards américain et européen.

¹¹⁶ Santos, 2007.

¹¹⁷ Entretien avec le Professeur Carlos Serrano.

¹¹⁸ L'équipe visita d'autres pays émergents tels que Singapour, le Vietnam, le Chili et l'Argentine. L'auteur participa à l'organisation des réunions de la délégation au Brésil.

¹¹⁹ Ces informations ont été recueillies lors de missions de l'auteur en Afrique du Sud, accompagnant des chercheurs de l'Ipea.

Au-delà de ces relations de partenariat privilégié, la facilité de contact du Président Lula avec ses homologues africains, allée à la bonne presse dont a pu bénéficier son administration, suscitent l'intérêt de pays n'ayant eu auparavant que des relations surtout symboliques avec le Brésil. Ainsi, dans les mois qui ont suivi la visite du Président brésilien à Dar es Salaam en juillet 2010, cinq délégations de diverses agences gouvernementales tanzaniennes sont venues connaître leurs homologues brésiliennes, avec l'intérêt de s'inspirer de certaines expériences et éventuellement de bénéficier de projets de coopération brésiliens.

Les exemples cités ci-dessus révèlent comment les diverses innovations mises en œuvre par le gouvernement brésilien dans le champ des politiques sociales ou des investissements publics suscitent progressivement l'intérêt de bon nombre de technocrates africains. Cependant, il paraît à premier abord plus difficile d'évaluer si, et comment, les caractéristiques du régime démocratique brésilien, peuvent ou non avoir une influence sur l'évolution des institutions s des divers régimes africains.

Toujours est-il que, dans ce domaine également, les contacts transatlantiques se multiplient, tant au niveau gouvernemental qu'entre ONG. Certaines institutions du pouvoir judiciaire brésilien ont commencé à réaliser des missions de formation pour le renforcement d'institutions africaines équivalentes, comme c'est le cas en RDC. Le Brésil a également contribué financièrement et par l'envoi de missions de spécialistes à l'occasion des processus électoraux réalisés dans un certain nombre de pays du continent, notamment les membres de la CPLP. Un accord tripartite, signé avec les États-Unis et la Guinée-Bissau en 2007, vise aussi à appuyer le Parlement de ce pays dans le domaine de l'assistance législative¹²⁰. En outre, certains pays expérimentent des modalités de démocratie participative aux échelons de décision locaux, en s'inspirant souvent d'expériences brésiliennes. C'est le cas par exemple des Conseils Consultatifs locaux mozambicains¹²¹.

Au-delà de ces modalités de coopération qui permettent le partage d'expériences institutionnelles du régime démocratique brésilien, il est également important de mentionner l'existence d'une véritable politique internationale de promotion de droits de l'homme avec des contours spécifiques, qui a plusieurs implications impor-

¹²⁰ Amorim, 2009.

¹²¹ Les expériences de budget participatif qui tendent à se développer dans plusieurs pays africains tiennent en partie de la diffusion des expériences réalisées au Brésil. La diffusion se fait en bonne partie par des organisations de la société civile qui ont pu nouer des liens notamment lors des Forums Sociaux Mondiaux, mais aussi grâce aux réseaux académiques Sud-Sud qui commencent à se constituer. L'Institute for Democracy in Africa (Idasa) est un exemple de think tank sud-africain ayant un intérêt particulier pour les expériences participatives en Amérique Latine, et a pu contribuer à la diffusion d'expériences similaires dans plusieurs pays africains.

tantes pour la politique africaine du Brésil¹²². L'inclusion de cette dimension de la politique étrangère ici prend son sens au regard de l'indissociabilité entre démocratie et droits de l'homme, consacrée par la Conférence Mondiale de Vienne de 1993, et du fait que les spécificités de la politique de promotion des droits de l'homme du Brésil reflètent précisément l'originalité de son modèle à la fois développementaliste et démocratique.

Ainsi, la diplomatie brésilienne aspire à promouvoir tant les droits civils et politiques, que les droits économiques, sociaux et culturels, cherchant ainsi à dépasser la dichotomie souvent observée entre pays développés (surtout partisans de la première catégorie de droits) et pays en développement (priviliégiant principalement la deuxième catégorie de droits)¹²³. En effet, le modèle actuel brésilien fournit un exemple concret de la possibilité de réaliser – même dans un pays en développement - des progrès non négligeables et simultanés dans ces deux catégories de droits, alors que d'autres paradigmes tendent à les considérer comme mutuellement exclusifs ou du moins concurrents. De plus, pour légitimer les programmes redistributifs mis en place par son administration, le gouvernement Lula s'appuie sur les droits sociaux garantis par la Constitution de 1988, ceci reflète bien une conscience, d'une certaine capacité normative du droit sur les politiques publiques, dont les droits de l'homme sont la déclinaison à l'échelle internationale. (Cf. Partie III, A).

Ainsi, la politique brésilienne de promotion des droits de l'homme privilégie, selon le ministre Amorim, « la coopération et la force de l'exemple comme des méthodes plus efficaces que la simple condamnation ». Les condamnations de violations de ces droits ne sont donc pas exclues, mais doivent être nécessairement accompagnées d'autres efforts diplomatiques en parallèle, sans quoi elles ne feront qu'isoler le pays en question. Il s'agit en effet d'« ouvrir des canaux de dialogue pour que les décisions produisent des résultats concrets, avec des répercussions sur la vie des personnes qui souffrent des conséquences quotidiennes des violations. En somme, sur le plan international, le Brésil a orienté son action en faveur du dialogue et de l'exemple par une vision large – ni hiérarchisante, ni sélective – selon laquelle tous les pays ont des insuffisances dans ce domaine et peuvent bénéficier de la coopération »¹²⁴.

Le recours à la « force de l'exemple » comme pilier de la politique de promotion de droits de l'homme du Brésil est bien

¹²² Le degré d'implication du Brésil dans ce domaine sur le plan multilatéral se reflète par son rôle proactif dans la création du Conseil des Droits de l'Homme (CDH) de l'ONU en 2006, composé de 47 membres non permanents, auquel il a été élu avec le deuxième plus grand nombre de votes parmi les pays membres de l'ONU. Le pays a également été le 9^e parmi les 192 Etats membres à présenter un rapport au Mécanisme de Révision Périodique Universel du CDH, en avril 2008. Amorim, 2009.

¹²³ Amorim, 2009.

¹²⁴ Amorim, 2009.

illustratif de l'importance attribuée aux politiques mises en place à l'intérieur des frontières du pays comme preuve de leur faisabilité dans d'autres pays en développement. D'autre part, suivant sa forte tradition de non-intervention dans les affaires internes d'autres nations et d'appui à l'autodétermination de chaque pays, la « promotion par l'exemple » vise à éviter toute attitude qui pourrait être perçue comme paternaliste (et donc potentiellement contre-productive pour la situation des droits de l'homme dans un pays donné), tandis que la « non-sélectivité » se prémunit contre toute éventuelle accusation de favoritisme envers certains pays au détriment d'autres, rappelant également que les pays développés sont tout aussi susceptibles d'être responsables de violations de droits de l'homme¹²⁵. Pour ce qui est de l'« ouverture de canaux de dialogue », on peut mentionner l'exemple du travail de conciliation de la diplomatie brésilienne entre les positions de l'Union Européenne et du Groupe Africain dans le cadre de l'examen de la situation du Darfour par le Conseil des Droits de l'Homme (CDH) de l'ONU, en 2006. Cette attitude permit, selon le ministre Amorim, l'approbation par consensus, d'une résolution qui détermina l'envoi d'un Groupe de Spécialistes au Darfour¹²⁶. On peut aussi mentionner les échanges informels avec les autorités de divers pays africains, au cours desquels les délégations brésiliennes n'hésitent pas à mentionner les bénéfices que le régime démocratique a pu apporter pour le développement du Brésil en contrepoint aux années du régime militaire, sans pour autant faire de prosélytisme.¹²⁷

Le principe de non-intervention est également présent en ce qui concerne les clauses démocratiques des organisations régionales, d'une manière différenciée selon que le Brésil y participe ou non. En effet, les mécanismes d'intégration régionale sud-américains, dont le Brésil est membre fondateur, comme le Mercosul ou l'Unasul sont assortis d'une clause démocratique, qui, si elle n'est pas respectée, peut mener à l'exclusion d'un membre. Par contre, lorsqu'un pays africain est sanctionné à l'échelle internationale pour son non-respect de principes démocratiques auquel il s'est engagé (par exemple, suite à un coup d'État), le Brésil a tendance à suivre les orientations de l'Union Africaine et des organisations africaines sous-régionales (SADC, CEDEAO, etc.), suivant l'idée que ces

¹²⁵ Ces deux piliers de la politique brésilienne de promotion des droits de l'homme la différencient des stratégies de menaces et récompenses caractéristiques de l'approche de certains pays occidentaux. Cette dernière peut éventuellement générer des effets positifs par la pression exercée sur des régimes autoritaires, mais achoppe invariablement sur deux aspects : premièrement, elle risque d'être perçue comme une imposition arrogante de haut en bas, via un rapport de force essentiellement asymétrique ; deuxièmement, elle perd souvent sa crédibilité lorsque le même pays qui sanctionne un régime autoritaire en appuie d'autres en raison de l'importance stratégique de ces derniers (ressources naturelles, allié militaire etc.), mettant à jour une politique de « deux poids, deux mesures ».

¹²⁶ Amorim, 2009.

¹²⁷ Entretien avec l'ambassadeur Fernando Simas.

organisations doivent être les premières à pouvoir délibérer sur le respect de la démocratie dans leurs zones respectives.

Ainsi, malgré l'absence de données empiriques systématisées ou approfondies, certains indices suggèrent que plusieurs expériences de politiques de développement social ou d'institutions démocratiques brésiliennes ont une influence croissante sur certains pays africains. L'expérience brésilienne a effectivement le mérite de montrer que les processus de développement économique et social et d'approfondissement démocratique peuvent être conduits simultanément par des pays en développement, mais qu'ils ont plus de chance de s'enraciner lorsqu'ils se réalisent de manière autonome et adaptée aux réalités locales. La diffusion de ces expériences se fait essentiellement par des formes de *soft power*, c'est-à-dire qu'il s'agit d'avantage de convaincre les autres pays d'avoir des objectifs similaires aux siens, plutôt que de contraindre ou récompenser sur la scène internationale¹²⁸.

¹²⁸ Le concept de *soft power* a été développé par le politologue américain Joseph Nye.

Conclusion : défis futurs et continuités pour l'ère post-Lula

Alors que la page des deux mandats du Président Lula s'est tournée, la place accordée à l'Afrique dans la politique extérieure brésilienne a connu un développement quantitatif et qualitatif majeur depuis 2003. Face à l'incertitude des résultats électoraux d'octobre 2010, l'une des préoccupations manifestées plus ou moins ouvertement par diverses ambassades africaines à Brasilia tenait d'ailleurs à une possible discontinuité de la politique africaine du Brésil, et notamment une relégation de l'Afrique à une place de second rang dans l'éventualité d'une victoire de José Serra, candidat du principal parti d'opposition, le PSDB. Celui-ci comptait en effet donner une importance moindre aux relations Sud-Sud développées durant la gestion Lula, et se repositionner de manière plus alignée avec les États-Unis et les puissances européennes.

Toutefois, après la victoire de la candidate du PT, Dilma Rousseff, et 6 mois après sa prise de fonctions, on peut remarquer une grande continuité avec la politique africaine de l'administration précédente. Il n'en reste pas moins que le charismatique Lula n'est plus aux avant-postes pour promouvoir les rapprochements politiques de manière aussi proactive, même s'il continue à tisser des liens avec le continent par l'intermédiaire de son institut, qui devra progressivement servir de plateforme visant partager des expériences de programmes sociaux brésiliens, avec des pays latino-américains et africains. La présidente s'est fixé des priorités surtout internes, notamment des investissements en infrastructures, la poursuite des politiques sociales, voire les réformes très attendues sur les relations capital-travail, les régimes d'imposition, ou encore les systèmes électoraux et de représentation politique. Elle n'aura donc vraisemblablement pas autant de place dans son agenda pour se déplacer aussi souvent en Afrique, et a d'ailleurs envoyé un représentant lors du sommet de l'Union Africaine de 2011 à Malabo.

En outre, l'implication exponentielle du Brésil dans des relations bilatérales et multilatérales avec l'Afrique, et la multiplication de canaux de communication que sont les ambassades brésiliennes en territoire africain et les ambassades africaines à Brasilia devront continuer à donner une plus grande consistance aux échanges, et notamment avec les pays pour lesquels le Brésil a historiquement des relations moins proches (Afrique de l'Est, pays francophones ou anglophones de moindre importance politico-économique). Les entreprises brésiliennes ont un intérêt croissant au dépassement de

cette « dernière frontière du capitalisme mondial » que représente à leurs yeux le continent. Le MRE devra toutefois veiller à ce que cette pénétration ne se fasse pas au détriment des populations africaines, et qu'au contraire, il contribue autant que possible au développement. La capacité d'établir un nombre croissant de projets de coopération sera également testée, et notamment en ce qui concerne des projets de plus grande envergure, comme cela semble être le cas pour les projets dans le domaine de l'agriculture. En ce sens, il sera peut-être nécessaire pour le MRE et/ou l'ABC d'augmenter leurs effectifs destinés tant aux relations avec l'Afrique qu'aux actions de coopération, voire également de mettre en place certaines directives prioritaires qui puissent orienter la politique africaine afin d'éviter le risque de dispersion avec des ressources humaines et financières réduites.

En ce sens, le chapitre du document de planification prospective à long terme *Plano Brasil 2022* – dont la date d'horizon correspond à l'année du futur bicentenaire de l'indépendance du pays – élaboré par le Secrétariat aux Affaires Stratégiques de la Présidence (SAE/PR) en collaboration avec l'ensemble des ministères, liste parmi les actions prioritaires du Brésil avec l'Afrique le renforcement des actions de coopération dans le domaine agricole, la conclusion de certains accords commerciaux, ou encore l'approfondissement du dialogue politique et de la concertation au sein de la ZPCAS¹²⁹. L'Afrique apparaît ainsi en conformité avec l'importance que lui a donnée l'administration Lula, au second rang des priorités, juste après l'Amérique du Sud.

Ainsi, on peut s'attendre à une certaine continuité de la politique actuelle, avec peut-être un certain recentrage de priorités en parallèle d'une expansion naturelle résultant de l'accroissement des canaux de communication diplomatiques, des activités de coopération, de l'activité entrepreneuriale, ainsi qu'entre organisations de la société civile. Face à un intérêt grandissant de divers pays africains et malgré une compétition de plus en plus marquée avec d'autres pays émergents, dont certaines économies de taille moins importante que le Brésil mais non moins insérées en Afrique (Corée du Sud, Turquie, Malaisie, pays du Golfe, etc.), le Brésil aura les moyens de poursuivre l'orientation amorcée durant les deux mandats du président Lula de 2003 à 2010. Cela se fera peut-être en exploitant certaines des niches dont bénéficie le Brésil, notamment le *soft power*, les avantages comparatifs qualitatifs de ses principales entreprises, ainsi que l'expertise reconnue dans certains domaines prioritaires du développement¹³⁰. Sur ces trois plans, mais aussi peut-être dans la question du renforcement d'une zone de paix et de coopération dans l'Atlantique Sud, l'association entre le Brésil et le

¹²⁹ Brasil, 2010c.

¹³⁰ C'est notamment le cas en ce qui concerne l'éthanol, l'agriculture tropicale, les processus de raffinerie, ou les politiques de sécurité alimentaire liées à l'appui de petits agriculteurs.

continent africain peut s'avérer mutuellement bénéfique au cours de l'actuel mandat présidentiel brésilien, voire au-delà.

Bibliographie

Documents officiels et rapports

Barcena, Alicia (dir.), « La Hora de la Igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir », *Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas*, 2010, 290 p.

Presidência da República, Brasil, Casa Civil, « PAC 2. Investimento até 2014 é de R\$ 958,9 bilhões », 2010.

Presidência da República, Brasil, Secretaria de Comunicação Social (Secom/PR), « Destaques: ações e programas do Governo Federal », Brasília, 2010a, 73 p.

Presidência da República, Brasil, Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE/PR), « Brasil 2022: Trabalhos Preparatórios », Brasília, 2010b, 408 p.

Presidência da República, Brasil, Secretaria de Comunicação Social (Secom/PR), « Destaques: ações e programas do Governo Federal », Brasília, 2009, 65 p.

Boudou, Amado, « Discours à l'occasion de la 34^e Réunion du Conseil du Marché Commun du Cône Sud (Mercosur) », San Juan, Argentine, 2010.

França, Caio *et al*, « O censo agropecuário 2006 e a agricultura familiar no Brasil », *Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA)*, Brasília, 2009, 96 p.

Hudson, Rex (dir.), « Brazil: A Country Study », *GPO for the Library of Congress*, Washington, 1997.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), Agência Brasileira de Cooperação (ABC), « Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional : 2005-2009 », Brasília, 2010a, 78 p.

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), « Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília », 2010b, 184 p.

PT na Câmara, « Embaixador do Zimbábue pede apoio à deputada Janete Pietá para votação do Acordo de Cooperação Técnica », 2 009.

Niquet, Valérie et Touati, Sylvain « La Chine en Afrique : intérêts et pratiques. Essai d'analyse du mode de fonctionnement d'un système », *Institut Français des Relations Internationales (Ifri)*, Paris, à paraître.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), « Economic Development in Africa Report in 2010. South-South Cooperation: Africa and the New Forms of Development Partnership », *UNCTAD*, New York, Genève, 2010.

Livres et articles

África 21, « Brasil vai apoiar reorganização das Forças Armadas de Guiné-Bissau », 25 août 2010.

Agencia de Informação de Moçambique (AIM), « Guebuza Calls for More Brazilian Investment », Maputo, 17 octobre 2008.

Amorim, Celso, *Ciclo de palestras: Política externa - Celso Amorim*, SAE/PR, 2010, 56 p.

Amorim, Celso, « O Brasil e os direitos humanos: em busca de uma agenda positiva », *Política Externa*, vol. 18, n° 2, sep-oct-nov 2009.

Ayllón Pino, Bruno et Costa Leite, Iara, « La Cooperación Sur – Sur de Brasil: proyección solidaria y política exterior » in Ayllón, Bruno et Surasky, Javier (dir.), *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica: utopía y realidad*, Madrid, Los libros de la Catarata/IUDC-UCM, 2010, pp. 69-101.

Barbosa, Alexandre de Freitas; Narciso, Thais; Biancalana, Marina, « Brazil in Africa: Another Emerging Power in the Continent? », *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 1470-1014, vol. 36, n° 1, 2009, pp. 59-86.

Baron, Amélie, « Le Président Lula au chevet d'Haiti », *RFI*, 26 février 2010.

Boyer, Robert, « Les formes du capitalisme en pays émergents » in Jaffrelot, Christophe (dir.), *L'Enjeu Mondial. Les pays émergents*, Presses de Sciences Po, Paris, 2008, pp. 55-66.

Burimi, Genc, « L'Amérique latine, l'autre jambe de la croissance mondiale », *RFI*, 5 juillet 2010.

Campbell, Keith, « SA, Brazil and India agree to joint satellite programme at trilateral summit », *Creamer Media's Engineering News Online*, 16 avril 2010.

Cooper Patriota, Thomas; Goes, Fernanda; Tibúrcio, James, « Considerações sobre o potencial e os desafios de uma parceria Brasil-África para o Desenvolvimento Rural ». in *Boletim de*

Economia e Política Internacional (IPEA, Brasília), n° 3, Jul-Set. 2010.

Evans, Mark, *Policy Transfer in Global Perspective*, Burlington, Ashgate Publishing, 2004, 250 p.

Gala, Irene Vida, *A política externa do governo Lula para a África: a política externa como instrumento de ação afirmativa... ainda que não só*, 51º Curso de Altos Estudos - Instituto do Rio Branco, Ministério das Relações Exteriores, Brasília, 2007, 258 p.

Gómez, Eduardo, « Brazil's Blessing in Disguise. How Lula turned an HIV crisis into a geopolitical opportunity », *Foreign Policy Magazine*, juillet-août 2009.

Guran, Milton, « Agudás - De africanos no Brasil a "brasileiros" na África », *Historia, Ciências, Saúde – Manguinhos*, vol. 7, n° 2, Rio de Janeiro, juillet-octobre 2000.

Hanlon, Joseph; Smart, Teresa, *Do Bicycles equal development in Mozambique?*, Londres, James Currey, 2009, 242 p.

« Egyptair s'équipe au Brésil », *Jeune Afrique*, 19 novembre 2006.

Kohli, Atul, *State-Directed Development. Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, 480 p.

Lafargue, François, « Le Brésil, une puissance africaine ? », *Afrique contemporaine*, n° 228, 2008, pp. 137-150.

Landim, Raquel, « Brasil já é o terceiro maior exportador agrícola do mundo », *O Estado de São Paulo*, 6 mars 2010.

Lapper, Richard, « Brazil enters fray for African resources », *Financial Times*, 8 février 2010.

Lechini, Gladys, *Argentina y África en el espejo de Brasil ¿Política por impulsos o construcción de una política exterior?*, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), 2006, 279 p.

Leo, Sérgio; Watanabe, Marta, « Grau de abertura cai, apesar do recorde de importações », *Valor*, 27 septembre 2010.

Máximo, Welltonn, « Países do sul da África assinam acordo de preferências comerciais com Mercosul », *Agência Brasil*, 6 avril 2009.

Millard, Peter, « Petrobras Raises \$70 Billion in World's Largest Share Sale », *Bloomberg*, 24 septembre 2010.

Modi, Renu, « India: An Ideal Partner for Africa? », *Pambazuka News*, n° 444, 30 juillet 2009.

Newsroom, « World Bank Chief Wants Brazil's Ethanol and Social Programs Applied in Poor Countries », *Newsroom*, 21 décembre 2005.

Notícias, « Vale Moçambique constrói em Moatize », *Notícias*, 24 janvier 2009.

Pagel, Geovana, « Usina brasileira produz etanol no Sudão », *Agência de Notícias Brasil-Árabe (ANBA)*, 9 juin 2009.

Peixoto, Antonio-Carlos, « Le Brésil et l'Afrique: Solidarités culturelles et stratégie commerciale », *Politique Africaine*, n° 10 - "Les Puissances Moyennes et l'Afrique", juin 1983, p. 25-38.

Ribas, Sílvio, « Lula avança na campanha para ter carreira internacional », *Brasil Econômico*, 5 juillet 2010.

Ribeiro, Claudio Oliveira, « A Política africana do governo Lula: um ponto de inflexão (e reflexão) », *Boletim Meridiano 47*, vol. 8, n° 83, 2007.

Sandbrook, Richard, *Social Democracy in the Global Periphery. Origins, challenges, prospects*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, 289 p.

Santana, Ivo de, *A Experiência Empresarial Brasileira na África (1970 a 1990)*, Salvador, Ponto & Virgula Publicações, 2004, 168 p.

Santos, Chico. « Brasil participa de 10 % do PIB de Angola », *Valor*, 6 novembre 2007.

Schmitz, Guilherme de Oliveira; Lima, João Brígido Bezerra; Campos, Rodrigo Pires de, « Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional: Primeiro Levantamento de Recursos Investidos pelo Governo Federal », *Boletim de Economia e Política Internacional – Ipea*, n° 3, juillet-septembre 2010.

Schütte, Giorgio Romano; Barros, Pedro Silva, « A Geopolítica do Etanol ». *Boletim de Economia e Política Internacional – Ipea*, n° 1, janvier-mars 2010.

Sciaretta, Toni, « BB e Bradesco compram operação de banco português na África », *Folha de São Paulo*, 9 août 2010.

Selcher, Wayne, « Brazilian Relations with Portuguese Africa in the Context of the Elusive "Luso-Brazilian Community" », *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 18, n° 1, février 1976, pp. 25-58.

Simplicio, Francisco, « Beyond Best Practices », *Poverty in Focus, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)*, n° 20, 26 mars 2010, pp. 13-14.

Silva, Luis Inácio Lula da, « A aposta brasileira na África » *Valor Econômico*, 29 octobre 2007.

Silva, Luis Inácio Lula da et al., « Ninguém vai destruir minha relação com a sociedade », *Istoé*, n° 2126, 6 août 2010.

Svartzman, Eduardo Munhoz, « As relações do Brasil com a África lusófona nos anos 1970 », *História: Debates e Tendências*, vol. 6, n° 1, 1er semestre 2006, pp. 5-21.

White, Lyal, « IBSA Six Years On: Co-operation in a New Global Order », *South African Institute of International Affairs (SAIIA)*, Policy Briefing 8, Pretoria, novembre 2009.

Annexes

Liste des visites du président Lula en Afrique (2003-2010)

DATE	PAYS VISITES
nov/03	São Tomé et Príncipe, Angola, Mozambique, Namibie, Afrique du Sud
dez/03	Egypte, Lybie
jul/04	São Tomé et Príncipe, Gabon et Cap Vert
abr/05	Cameroun, Nigeria, Ghana, Guinée-Bissau e Sénégal
fev/06	Algérie, Bénin, Botswana
out/07	Afrique du Sud, Angola, Burkina Faso, Congo-Brazzaville
out/08	Mozambique
jul/09	Lybie
jul/10	Cap Vert, Guinée Équatoriale, Kenya, Tanzanie, Zambie, Afrique du Sud
nov/10	Mozambique

Source : Ministère des Relations Extérieures (www.mre.gov.br).

Principaux partenaires commerciaux africains du Brésil (2008-2009)

PRINCIPAUX PARTENAIRES COMMERCIAUX AFRICAINS DU BRESIL						
PAYS	2008			2009		
	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	TOTAL	EXPORTATIONS	IMPORTATIONS	TOTAL
1 NIGERIA	1.535.589.616	6.704.379.120	8.239.968.736	1.066.462.807	4.760.614.289	5.827.077.096
2 ALGERIE	632.486.469	2.501.415.208	3.133.901.677	714.191.423	1.381.740.991	2.095.932.414
3 AFRIQUE DU SUD	1.754.848.262	774.151.693	2.528.999.955	1.259.699.806	433.213.470	1.692.913.276
4 EGYPTE	1.408.639.245	217.903.136	1.626.542.381	1.443.980.525	87.780.525	1.531.761.050
5 ANGOLA	1.974.575.752	2.236.426.952	4.211.002.704	1.333.008.513	137.760.201	1.470.768.714
6 LYBIE	372.902.825	1.406.153.282	1.779.056.107	204.703.600	835.074.860	1.039.778.460
7 MAROC	511.108.489	1.144.141.196	1.655.249.685	538.018.342	339.079.053	877.097.395
8 GUINEE EQUATORIALE	41.829.654	369.395.201	411.224.855	45.434.422	257.542.786	302.977.208
9 GHANA	344.061.805	10.776.898	354.838.703	231.828.239	18.465.285	250.293.524
10 TUNISIE	221.174.543	216.404.855	437.579.398	137.973.115	105.290.936	243.264.051
11 COTE D'IVOIRE	73.699.683	100.004.721	173.704.404	117.955.530	80.473.593	198.429.123
12 BENIN	131.802.766	63.400	131.866.166	141.003.542	---	141.003.542
13 SENEGAL	174.934.754	9.297.093	184.231.847	135.111.577	552.127	135.663.704
14 MOZAMBIQUE	32.387.014	2.136	32.389.150	108.118.396	2.122.484	110.240.880
15 CAMEROUN	133.396.298	2.847.307	136.243.605	103.006.013	3.447.310	106.453.323

Source : Ministère du Développement, de l'Industrie et du Commerce (www.mdic.gov.br).