

**Faculté des sciences économiques,
sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)**

Les rapports Brésil – Etats-Unis sous Dilma Rousseff (2011-2016) : entre rapprochement et opposition.

**Une politique étrangère brésilienne
multipolaire en contradiction avec la vision de
Washington ?**

Auteur : Sacha Leroy

Promoteur : Amine Ait-Chaalal

Lecteur : Isabel Yépez Del Castillo

Année académique : 2020-2021

Master en sciences politiques, orientation relations internationales

Je déclare sur l'honneur que ce mémoire a été écrit de ma plume, sans avoir sollicité d'aide extérieure illicite, qu'il n'est pas la reprise d'un travail présenté dans une autre institution pour évaluation, et qu'il n'a jamais été publié, en tout ou en partie. Toutes les informations (idées, phrases, graphes, cartes, tableaux, ...) empruntées ou faisant référence à des sources primaires ou secondaires sont référencées adéquatement selon la méthode universitaire en vigueur.

Je déclare avoir pris connaissance et adhérer au Code de déontologie pour les étudiants en matière d'emprunts, de citations et d'exploitation de sources diverses et savoir que le plagiat constitue une faute grave.

Leroy Sacha

Par la présente, je tiens à remercier toutes les personnes qui ont contribué, de près ou de loin, à l'élaboration de ce travail.

Je souhaite également présenter mes sincères remerciements à mon promoteur, Monsieur Amine Ait-Chaalal, pour avoir accepté – sans hésitation – de me guider dans la construction de ce mémoire. Sa patience, sa disponibilité ainsi que ses conseils ont été précieux dans l'élaboration de ce travail.

J'ai également à cœur de témoigner ma reconnaissance pour les professeurs – de l'Université Saint-Louis et de l'Université catholique de Louvain – ayant participé à ma formation et m'ayant transmis des connaissances sans lesquelles je n'aurais pu conclure ce travail.

Dernièrement, je témoigne ma reconnaissance à ma famille pour son soutien indéfectible, et plus particulièrement à ma grand-mère, pour ses relectures.

Table des matières

Introduction.....	9
1 – Première partie : Le système présidentiel brésilien : entre présidentielisme latino-américain et particularités singulières.....	19
1.1 Système présidentiel et présidentielisme, des concepts théoriques à préciser.....	20
1.2 Le pouvoir exécutif brésilien, entre tendances latino-américaines et spécificités propres.	22
1.3 Les acteurs du processus de prise de décision en matière de politique étrangère au Brésil	26
2 – Deuxième partie : De Cardoso à Lula : nouvel ordre mondial et nouvelles perspectives pour le Brésil.....	31
2.1 Les années Cardoso (1995-2003) et le maintien des relations prioritaires avec les États-Unis.....	32
2.2 La période Lula (2003-2011) : une autonomie grandissante	35
2.2.1 L'arrivée au pouvoir de Lula, volonté d'autonomie accrue et maintien des traditions de la diplomatie brésilienne	35
2.2.2 Le développement de la coopération Sud-Sud.....	37
2.2.3 Le multilatéralisme et l'importance accordée aux organisations internationales	40
2.2.4 Lula et les États-Unis, ou la nécessité de maintenir des relations pragmatiques	43
2.2.5 Les mandatures de Lula et l'adoption d'une politique étrangère novatrice	46
3 – Troisième partie : L'élection de Dilma Rousseff, une figure de successeur de Lula à nuancer	49
3.1 Le contexte des mandatures de Dilma Rousseff, ou la nécessité de cerner l'importance des conjonctures	50
3.2 Les objectifs de la politique étrangère énoncés sous l'administration Rousseff.....	54
3.2.1 Des éléments de continuité – L'engagement Sud-Sud comme axe principal de la politique extérieure brésilienne.....	55
3.2.2 Des éléments de rupture – La volonté de rapprochement vis-à-vis des États-Unis.....	58
3.3 L'importance de nuancer le lien Lula-Rousseff.....	60
4 – Quatrième partie : La politique étrangère de Dilma Rousseff : une politique multipolaire et des relations en dents de scie avec Washington	63

4.1	Le développement d'une politique étrangère multipolaire	64
4.2	La politique étrangère des États-Unis sous Barack Obama (2009-2017) et l'Amérique du Sud	65
4.3	Un rapprochement progressif et des initiatives communes (2011-2012).....	68
4.4	Les freins aux relations Brasilia-Washington : l'affaire Snowden comme symptôme (2013)	72
4.5	Le maintien de relations en dents de scie (2013-2016)	74
5	Conclusion	83
	Bibliographie	91

Liste des abréviations

ABC : *Agência Brasileira de Cooperação* – Agence Brésilienne de Coopération ;
BRIC(S) : Acronyme utilisé pour définir certaines puissances émergentes telles que le Brésil, la Russie, l’Inde et la Chine. L’Afrique du Sud y est associée depuis 2010 ;
CAN : *Comunidad andina* – Communauté andine ;
CSNU : Conseil de sécurité des Nations Unies ;
EMBRAPA : *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária* – Société brésilienne de recherche agricole ;
FHC : Fernando Henrique Cardoso ;
FMI : Fonds monétaire international ;
G4 : Groupe des quatre – Groupe réunissant le Japon, l’Inde, le Brésil et l’Allemagne, pays revendiquant une place de membre permanent du Conseil de sécurité des Nations Unies ;
G7 : Groupe des sept – Groupe de discussion et de partenariat économique entre le Royaume-Uni, le Japon, le Canada, les Etats-Unis, la France, l’Italie et l’Allemagne ;
G20 : Groupe des vingt – Groupe créé en 1999 réunissant chaque les vingt pays les plus riches pour des discussions visant à promouvoir la concertation internationale, principalement d’un point de vue économique ;
HIV : *Human immunodeficiency virus* – Virus de l’immunodéficience humaine ;
ITU : *International Telecommunications Union* – Union Internationale des Télécommunications ;
MERCOSUL : *Mercado Comum do Sul* – Marché commun du Sud ;
NSA : *National Security Agency* ;
OMC : Organisation mondiale du commerce ;
ONG : Organisation non-gouvernementale ;
ONU : Organisation des Nations Unies ;
PDT : *Partido Democrático Trabalhista* – Parti démocratique travailliste ;
PEB : Politique étrangère brésilienne ;
PMDB : *Partido do Movimento Democrático Brasileiro* – Parti du mouvement démocratique brésilien ;
PSDB : *Partido da Social Democracia Brasileira* – Parti de la social-démocratie brésilienne ;
PT : *Partido dos Trabalhadores* – Parti des travailleurs ;
R2P : *Responsibility to protect* – « Responsabilité de protéger » ;
RWP : *Responsibility while protecting* – « Responsabilité tout en protégeant » ;
SSC : *South-South cooperation* – Coopération Sud-Sud ;
UNASUL : *União de Nações Sul-Americanas* – Union des nations sud-américaines ;
ZLEA : Zone de libre-échange des Amériques ;

Introduction

Le Brésil occupe une position particulière au sein du continent américain. Plus grand État d'Amérique du Sud¹ par sa superficie et sa population, le pays prétend également à un rôle spécifique au sein de l'ordre mondial. De fait, cinquième plus grand pays du monde en terme de superficie – estimée à environ 8 515 000 km² – le Brésil jouit également de certains atouts lui permettant d'être un acteur économique considérable, notamment en ce qui concerne ses ressources agricoles et démographiques. Un autre avantage majeur pour le pays, dans un environnement international souvent compétitif, sont les ressources énergétiques multiples dont profite Brasília. Ces dernières jouent un rôle souvent décisif dans les négociations internes et externes du Brésil (Théry, 2017, p. 16-23). Pour ces raisons, le plus grand pays d'Amérique du Sud est régulièrement présenté comme une puissance émergente. En guise d'exemple, notons la place du Brésil dans l'acronyme des *BRIC*, utilisé dès 2001 par Jim O'Neill – économiste britannique – pour décrire les futures puissances économiques, en addition à celles du G7. Le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine constituent alors, selon l'économiste, les pays émergents dont l'économie sera en mesure de concurrencer – dans les prochaines décennies – celle de pays comme les États-Unis, la France, le Royaume-Uni ou encore le Japon (Oustinoff, 2017, p. 14). Les *BRICS* – auxquels l'Afrique du Sud s'est ajoutée – se sont d'ailleurs rassemblés autour d'une collaboration politique plus formelle dès 2009. Toutefois, force est de constater, près de vingt ans après l'apparition de cet acronyme, que les trajectoires poursuivies par ces différents pays sont divergentes.

Le statut de puissance émergente dont jouit le Brésil lui confère également un statut particulier dans son espace régional. Seul pays lusophone au sein d'un entourage hispanophone, le Brésil est également le plus grand pays du sous-continent sud-américain par sa superficie et sa population. Ces différentes caractéristiques ainsi que les nombreuses ressources dont dispose le pays - nous développerons naturellement ces aspects au cours de ce travail – confèrent à ce dernier de nombreux leviers pour accroître son influence en Amérique du Sud. En effet, les autorités brésiliennes sont conscientes de l'importance à accorder – en matière de politique

¹ Notre focale, dans le cadre de ce travail est centrée autour de l'Amérique du Sud. Étant donné l'étendue et la complexité du monde latino-américain, il est nécessaire de se concentrer sur une partie plus réduite de celui-ci. De ce fait, l'Amérique centrale et les Caraïbes constituent un aspect secondaire de ce travail.

étrangère – à son entourage proche, en vue d’asseoir son développement sur la scène internationale. Le Brésil cherche donc, en particulier depuis le début du 21^e siècle, à s’affirmer comme puissance régionale en vue d’accroître son statut mondial (Muxagato, 2016, p. 91-92). L’aspiration à devenir une puissance régionale couplée au statut de puissance émergente constituent donc deux aspects essentiels pour cerner la politique étrangère brésilienne dès le début de notre millénaire, et principalement, lors de l’arrivée au pouvoir de Luiz Inácio Lula da Silva en 2003. Notons toutefois que l’éclosion du Brésil en tant qu’acteur régional et mondial ne se limite pas à l’arrivée de Lula et du Parti des travailleurs (PT) à la tête du pays. D’un point de vue historique, le développement de la politique étrangère brésilienne est donc à considérer dans un cadre plus large.

En effet, dès 1822, lorsque le fils aîné du roi du Portugal João VI, Dom Pedro, scande le célèbre « cri d’Ipiranga », le Brésil proclame son indépendance vis-à-vis du Royaume-Uni de Portugal, du Brésil et des Algarves. Le 1^{er} décembre de la même année, Dom Pedro est couronné empereur, sous le nom de Pedro I^{er}, mettant sur pied l’empire du Brésil. Sans entrer dans les détails historiques, cette indépendance par rapport à la métropole portugaise est causée par la volonté d’autonomie des élites provinciales ainsi qu’aux débats existants autour du retour de la cour à Lisbonne après plusieurs années à Rio de Janeiro (Jurt, 2014, p. 45-46)². Le Brésil, n’ayant plus son statut colonial dès 1815 et indépendant dès 1822 – statut qui n’est reconnu par le Portugal qu’en 1825 – est donc un pays comptant, de nos jours, près de deux siècles d’existence. Par conséquent, il est nécessaire de retracer certaines balises et de mettre en exergue certains points essentiels à la compréhension de notre propos.

Avant d’entrer dans le cœur de notre problématique, il est important de retenir que le statut particulier dont jouit le Brésil sur la scène internationale s’accompagne d’une complexité importante caractérisant le pays. Effectivement, la superficie du Brésil ainsi que ses ancrages historiques multiples, donnant naissance à des diversités socio-culturelles importantes – ces dernières résultant de plusieurs siècles de colonisation et de métissage – sont des indices sur les difficultés liées à l’organisation d’un tel État. Qui plus est, le pays est également célèbre pour ses

² Pour plus de renseignements sur cette période ainsi que les causes de l’indépendance du Brésil, voir : JURT Joesph, « Le Brésil : Un Etat-Nation à construire. Le rôle des symboles nationaux : de l’empire à la république », dans *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2014, t. I, n°201-202, p. 44-57.

inégalités spatiales et sociales, les ressources étant inégalement réparties au sein du territoire ainsi qu'à travers les différentes couches de la population³. Cette complexité se traduit, par exemple, dans la division administrative du pays, la République fédérative du Brésil étant composée de vingt-six États, ou unités fédérales, et d'un district fédéral où se situe la capitale Brasilia.

Ces différents facteurs – à savoir le statut particulier du Brésil sur la scène internationale ainsi que la complexité caractérisant le pays – constituent des éléments majeurs influençant la politique étrangère de Brasilia. Cette dernière est également le fruit de près de deux siècles d'évolutions à la fois internes et externes au Brésil. La politique étrangère brésilienne sous la présidence de Dilma Rousseff – entre 2011 et 2016 – ne peut se comprendre qu'à l'aune de ces différents éléments. L'importance du Brésil en tant que puissance régionale et émergente place le géant sud-américain dans un cadre particulier sur la scène internationale. Les leviers dont profite Brasilia pour faire valoir ses intérêts sont multiples.

Pour approfondir, la stature du Brésil permet à ce dernier de développer des rapports particuliers avec d'autres États. Les relations abondantes avec ses voisins se cristallisent, ces dernières années, par une volonté des autorités brésiliennes de développer l'intégration régionale à travers certaines organisations telles que le Marché commun du Sud (MERCOSUL) ou encore l'Union des nations sud-américaines (UNASUL). Ces relations témoignent d'une tradition en matière de politique extérieure et de diplomatie développée dès le début du 20^e siècle, sous l'égide du ministre des Affaires étrangères Rio Branco. Ce dernier a cherché à assurer la stabilité régionale en promouvant l'arbitrage, le respect des principes de souveraineté et de non-ingérence, ainsi qu'en développant la recherche d'autonomie du Brésil (Saint-Geours, 2013, p. 77-80).

La politique étrangère du Brésil, au-delà des relations de voisinage, se construit également au regard des relations qu'entretient le pays avec l'une des plus grandes puissances sur l'échiquier international, à savoir les États-Unis. Le géant nord-américain constitue, en effet, un acteur fondamental dans le fonctionnement des

³ Pour comprendre, de manière générale, les différents enjeux liés à la situation socio-économique du géant sud-américain, voir : THÉRY Hervé, *Le Brésil*, Paris : Armand Colin, 2012, 296 p. Voir également : GERVAISE Yves, *Géopolitique du Brésil. Les chemins de la puissance*, Paris : Presses Universitaires de France, Coll. « Major », 2012, 192 p.

relations internationales par son poids politique, économique, militaire ainsi que culturel. Qui plus est, la position traditionnellement hégémonique de Washington en Amérique du Sud constitue également un facteur important des liens qu'entretiennent le Brésil et les Etats-Unis (Muxagato, 2015, p. 132-133). Cette proximité géographique entraîne naturellement de nombreux liens politiques et économiques. Les rapports entre Brasilia et Washington ont donc un poids conséquent dans les orientations de la politique étrangère brésilienne.

Cette proximité entre le Brésil et les Etats-Unis n'est pas un phénomène récent. En effet, la plupart des spécialistes placent le début de l'abondance des rapports entre les deux pays lorsque le plus grand pays d'Amérique du Sud bascule vers un régime républicain en novembre 1889⁴. De fait, avant cela, les rapports entre les deux pays sont plutôt ambivalents. Alors que l'Empire brésilien entretient des rapports ténus avec les régimes monarchiques européens, ce dernier marque également une méfiance vis-à-vis de Washington et sa doctrine Monroe. Les Brésiliens perçoivent cette dernière comme un moyen, pour les Etats-Unis, d'assurer leurs prétentions hégémoniques vis-à-vis de l'Amérique latine⁵. L'instauration d'un régime républicain au Brésil dès 1889 bouleverse profondément les rapports entre Rio de Janeiro – alors capitale du Brésil, Brasilia n'étant fondée qu'en 1960 – et Washington. La mise sur pied d'un nouveau fonctionnement étatique marque une nouvelle ère dans les relations entre les deux pays. En effet, la prise de distance des élites brésiennes par rapport aux monarchies européennes couplée à une nouvelle proximité idéologique et des intérêts économiques convergents – notamment en ce qui concerne la production de café – sont autant d'arguments qui favorisent les relations entre la nouvelle République du Brésil et les Etats-Unis d'Amérique (Milani et Almeida, 2011, p. 1-2). La majorité des spécialistes voient l'avènement du

⁴ L'Empire du Brésil, érigé en 1822, chute en 1889 suite à un coup d'État mené par certains cadres de l'Armée brésilienne. Pour plus d'informations au sujet des grandes évolutions de l'Histoire du Brésil, voir : FAURE Michel, *Une Histoire du Brésil. Naissance d'une nation*, Paris : Perrin, Coll. « Synthèses Historiques », 2016, 448 p.

⁵ Alors que la Doctrine Monroe prévoit la préservation de la sécurité nationale ainsi qu'un certain isolationnisme vis-à-vis du système international, il est évident que l'attitude de Washington par rapport au continent Américain est bien différente. En guise d'exemple, rappelons les conflits territoriaux entre Washington et Mexico, ou encore la rhétorique de la coopération utilisée lors de la première conférence panaméricaine en 1889. Pour plus d'informations sur les évolutions de l'utilisation de la Doctrine Monroe, voir : GILDERHUS Mark, « The Monroe Doctrine : Meanings and Implications », dans *Presidential Studies Quarterly*, 2006, vol. XXXVI, n°1, p. 5-16.

système républicain au Brésil comme le début d'une alliance non-signée avec le géant nord-américain. Alors que la politique étrangère de Washington se veut hégémonique à l'égard du continent américain, Rio de Janeiro profite de cette situation pour intensifier ses relations commerciales et diplomatiques avec les Etats-Unis, en vue d'assurer – de manière pragmatique – une politique défensive et préventive en Amérique du Sud. Cela lui permet, par la même occasion, de jouir d'une force d'influence accrue vis-à-vis de ses voisins. Particulièrement importante durant la présence – au poste de chancelier, c'est-à-dire ministre des Relations extérieures – de Rio Branco (1902-1912), cette politique de proximité vis-à-vis des Etats-Unis permet au Brésil d'assurer ses intérêts en Amérique du Sud, tout en s'alignant sur les intérêts de Washington (Milani et Almeida, 2011, p. 2).

Ce principe « d'alliance non-signée » entre le Brésil et les Etats-Unis est essentiel pour comprendre la politique étrangère brésilienne. En effet, ce dernier régit, en grande partie, l'attitude des autorités brésiliennes sur la scène internationale durant la majorité du vingtième siècle. La politique étrangère du Brésil s'est calquée sur les intérêts et la vision des Etats-Unis pendant la quasi-totalité de cette période, cet élément est donc essentiel pour cerner les relations qu'entretiennent les deux pays de nos jours. Toutefois, notons que certains épisodes marquent des prises de distance plus ou moins marquée des dirigeants brésiliens vis-à-vis de la vision de Washington. La première prise de distance considérable de Brasilia par rapport à Washington apparaît dès les années 1960. Alors qu'en 1945 la conférence de Yalta fixe l'hégémonie des Etats-Unis en Amérique du Sud, la place secondaire qu'occupe l'Amérique latine dans les préoccupations du géant nord-américain, durant les années quarante et cinquante, entraîne des critiques de plus en plus vives au Brésil à l'égard du géant nord-américain. La rupture se produit lorsque Jânio Quadros et João Goulart – entre 1961 et 1964 – mettent en place la « politique étrangère indépendante », qui se distancie fortement de Washington et ouvre des rapports conséquents avec d'autres acteurs, dont l'Union Soviétique. Dans un contexte déjà tendu en raison des tensions entre les deux superpuissances, les Etats-Unis voient cette politique d'un mauvais œil. Sans procéder à une participation directe, il est prouvé que Washington participe – en coulisses – au basculement du régime par le coup d'Etat militaire de 1964 (Milani et Almeida, 2011, p. 3-5).

La période de la dictature militaire (1964-1985) est marquée par des attitudes variées des autorités brésiliennes vis-à-vis des Etats-Unis. Toutefois, la tendance est plutôt à la continuité, le Brésil préservant sa tradition d'alignement sur les Etats-Unis en matière de politique étrangère. Néanmoins, la présidence d'Ernesto Geisel (1974-1979) marque une seconde rupture. Instaurant le « pragmatisme responsable », ce dernier fonde sa politique étrangère autour des questions énergétiques. Le contexte international est celui du premier choc pétrolier. Cet épisode ne bouleverse cependant pas, sur le long terme, l'alignement de Brasilia sur Washington. De 1985 au début des années 2000, les rapports entre les deux pays restent basés sur ce principe, Brasilia ne fondant sa politique étrangère qu'en adéquation avec la vision de Washington. Qui plus est, les réformes politiques internes ainsi que la grave crise financière qui touche le Brésil durant cette période empêchent le pays de développer une politique étrangère ambitieuse et autonome. L'émergence du nouvel ordre mondial dans les années nonante – ainsi que les investissements américains considérables au Brésil – poussent Brasilia à maintenir des relations cordiales avec Washington (Milani et Almeida, 2011, p. 5-11). Nous nous attarderons plus précisément sur ce point dans la suite de ce travail.

C'est à l'arrivée au pouvoir de Lula, en 2003, que de nombreux spécialistes voient les premiers signes d'une rupture plus conséquente dans la tradition de la politique étrangère brésilienne. Alors que le vingtième siècle est marqué par un alignement assez significatif de Brasilia sur Washington – avec quelques tentatives timides d'autonomisation de la politique étrangère brésilienne – Lula semble marquer une distanciation plus conséquente. Ce dernier est également le symbole d'une rupture politique au Brésil, en étant le premier président de gauche élu avec le soutien du Parti des travailleurs, parti qu'il a d'ailleurs créé. En matière de politique étrangère, la présidence de Lula est marquée par une forte implication de ce dernier dans les questions internationales, ainsi que la volonté d'autonomisation de la politique étrangère brésilienne en favorisant les relations avec les pays dits « du Sud ». Vis-à-vis des Etats-Unis, la priorité de Lula est alors d'établir un dialogue « d'égal à égal », dépassant ainsi l'alignement significatif de Brasilia sur Washington (Muxagato, 2015, p. 132-134).

C'est dans ce contexte que Dilma Rousseff succède à Lula à la tête du Brésil en 2011. Cette dernière, ancienne militante d'extrême gauche durant la dictature

militaire, et membre du Parti des travailleurs, occupe des fonctions importantes lors des deux mandats de son prédécesseur⁶. Présentée, durant sa campagne, comme la personne en mesure de poursuivre les politiques progressistes initiées par Lula, cela a donc participé à lui imputer un certain nombre d'attentes en matière de politique interne, mais également en ce qui concerne sa politique étrangère. Toutefois, force est de constater que durant sa présidence, Rousseff a adopté une attitude tantôt en continuité avec la vision de Lula, tantôt en décalage par rapport à cette dernière (Marcondes et Mawdsley, 2017, p. 684-695).

Nous entrons, désormais, dans le cœur de ce travail, ayant pour objectif principal d'analyser la politique étrangère de Dilma Rousseff. Plus précisément, nous tenterons de développer les liens que l'administration Rousseff a tenté de développer avec Washington. La littérature à ce sujet s'accorde généralement à dire que Rousseff, au début de son mandat, cherche à rétablir des liens plus denses avec Washington, de manière différenciée par rapport à l'attitude de Lula. Cette volonté est causée par plusieurs enjeux importants dans la politique développée par la présidente de 2011 à 2016, intérêts que nous développerons en détail au cours de ce travail. Ce dernier a donc pour but de montrer, en quelles mesures, Brasilia et Washington se sont à la fois rapprochés et opposés sous la présidence de Dilma Rousseff. L'hypothèse que nous tenterons de confirmer – ou d'infirmer – dans le cadre de ce travail, est de dire que la politique étrangère multipolaire de Dilma Rousseff s'est trouvée confrontée aux intérêts de Washington, malgré une volonté initiale de la présidente de se rapprocher du géant nord-américain pour faire valoir les intérêts du Brésil sur la scène internationale. L'attitude des deux pays, entre 2011 et 2016, se situe donc entre rapprochement et opposition.

Pour approfondir, d'après de nombreux spécialistes, lors de l'arrivée au pouvoir de Dilma Rousseff en 2011, cette dernière est plutôt favorable au rétablissement d'un dialogue prioritaire avec Washington. Pour donner un exemple assez révélateur, elle nomme Antonio Patriota comme ministre des Affaires étrangères, ce dernier étant un ancien ambassadeur du Brésil aux Etats-Unis. En parallèle, la présidente semble freiner le développement de la coopération Sud-Sud

⁶ En effet, sous l'administration Lula, Dilma Rousseff occupe le poste de ministre des Mines et de l'Énergie (2003-2005) ainsi que celui de ministre de la Maison Civile (2005-2010).

prônée par Lula, pour des raisons multiples que nous ne manquerons pas de développer (Marcondes et Mawdsley 2017, p. 681-699). Les relations entre Brasilia et Washington semblent donc, à l'arrivée au pouvoir de Dilma Rousseff, trouver un nouveau souffle. La multiplication des intérêts économiques entre les deux pays – notamment liés à la crise financière de 2008 – ainsi que la convergence d'intérêts dans d'autres domaines, comme celui de l'énergie, semblent pousser Brasilia et Washington à avancer dans la même direction. Cependant, la littérature au sujet de la politique étrangère de Dilma Rousseff met en exergue certains freins à la coopération entre les deux géants américains. A ce sujet, notons des visions divergentes en matière d'ordre international ou encore des contentieux diplomatiques d'importance – particulièrement intenses suite à l'affaire Snowden (Muxagato, 2015, p. 133-152). Ce travail a pour objectif de mettre en évidence les points communs et divergents entre les deux pays durant les mandats de Dilma Rousseff, ainsi que les éléments conjoncturels et structurels ayant une influence sur les relations entre Brasilia et Washington.

Dans le but de répondre à cette problématique, ce travail est naturellement structuré en plusieurs étapes, suivant à la fois une optique historique et politologique. En guise de première partie, nous chercherons à définir les spécificités du système présidentiel brésilien ainsi que – en se référant aux cadres théoriques développés par les spécialistes de l'analyse de la politique étrangère – les différents acteurs participant au processus de prise de décision au Brésil en matière de politique étrangère. Nous chercherons à développer les facteurs orientant les prises de décision du Brésil dans ce domaine. Ces derniers peuvent être analysés au niveau individuel – avec une attention particulière portée à la personnalité de Dilma Rousseff – au niveau étatique ainsi qu'au niveau systémique. Après avoir abordé de manière générale le fonctionnement du système politique brésilien, nous nous pencherons sur une partie plus contextuelle de ce travail. En effet, nous y aborderons les années Cardoso et Lula (1995-2010). Ce point a pour but principal de mettre en exergue les changements apportés par Lula en matière de politique étrangère, son attitude vis-à-vis des Etats-Unis, ainsi que des éléments permettant une meilleure analyse de la période Rousseff. La troisième partie, quant à elle, s'intéresse à l'élection de Dilma Rousseff et aux différents éléments de rupture et de continuité en matière de politique extérieure par rapport à son prédécesseur. Enfin, une dernière partie se

concentre spécifiquement à une analyse approfondie de l'attitude de Dilma Rousseff et de sa politique étrangère. Cette dernière a pour objectif de développer, de manière plus approfondie, les liens entre Washington et Brasilia durant cette période.

1 – Première partie

**Le système présidentiel brésilien :
entre présidentielisme latino-
américain et particularités singulières**

1.1 Système présidentiel et présidentielisme, des concepts théoriques à préciser

Avant d'entrer dans une analyse plus approfondie de la politique étrangère brésilienne de 2011 à 2016 – principalement en ce qui concerne ses rapports avec Washington – il est nécessaire de comprendre le fonctionnement politique du Brésil ainsi que la manière dont sa politique étrangère est élaborée. A ce titre, il est essentiel de cerner la structure institutionnelle du pays, l'importance de la figure présidentielle au sein de celle-ci ainsi que les différents acteurs, participant de près ou de loin, à la mise sur pied de l'action extérieure du Brésil et de ses liens avec les différents acteurs du système international.

De ce point de vue, force est de constater que le système républicain brésilien s'inscrit dans la tradition du présidentielisme latino-américain, bien que certaines spécificités brésiliennes sont à souligner. En effet, de manière générale, les pays d'Amérique latine connaissent tous un système présidentiel. En d'autres termes, ces États adoptent un système de gouvernement où le président constitue le chef de l'État (Zaiden Benvindo, 2020). Toutefois, la notion de « présidentielisme » pour caractériser les régimes latino-américains est bien plus complexe qu'il n'y paraît, et ces derniers se caractérisent par des spécificités propres. De ce fait, il est nécessaire de proposer une définition de ce concept, ainsi que de dégager des tendances propres aux spécificités du présidentielisme latino-américain. Ces éléments permettront, ensuite, de mieux cerner la structure politique brésilienne ainsi que son fonctionnement.

En réalité, deux notions sont essentielles à cerner pour mieux appréhender l'étude des régimes politiques en Amérique latine, les concepts de « présidentielisme » et de « parlementarisme ». Ces derniers trouvent leurs genèses au sein de deux régimes politiques qui se sont progressivement distingués en vue de proposer des modes d'organisations politiques distincts et d'équilibrer différemment les relations entre les différents organes de l'État ou, en d'autres termes, entre les différents lieux de pouvoir au sein de l'appareil étatique. D'une part, les États-Unis développent le régime présidentiel. D'autre part, le régime parlementaire est développé en Grande-Bretagne. Ainsi, sans entrer dans les détails doctrinaux et juridiques, il est nécessaire de retenir que l'évolution de ces deux régimes politiques

distincts amène des modes d'organisation différents de l'appareil étatique. Alors que le régime parlementaire est basé sur la responsabilité du gouvernement devant le Parlement ainsi que le droit de dissoudre ce dernier, le régime présidentiel est axé autour d'une séparation plus complète des pouvoirs ainsi qu'une valorisation maximale de l'indépendance de ceux-ci (Garcia, 2017, p. 243-244)⁷. En se basant sur cette distinction au sein du régime présidentiel, le développement de la législation est assuré par les Chambres tandis que la figure présidentielle est au centre de l'exécution de celle-ci. Pour tenter d'expliquer la distinction entre ces deux régimes, de nombreuses théories ont été avancées, ces dernières invoquant des facteurs divers⁸. Toutefois, comme le souligne Jean-René Garcia, la faille dans cette distinction réside dans le constat que les régimes politiques ne sont pas, en réalité, aussi dichotomique. De fait, il existe des formes différentes de régimes présidentiels ou parlementaires, ainsi que des régimes qui empruntent des éléments de ces deux typologies. L'apparition du concept de régime « hybride » est également lié à ce constat. Cependant, les spécialistes remarquent rapidement l'apparition d'un nouveau problème posé par l'apparition de ces typologies, à savoir l'effacement progressif de la distinction originelle entre régimes présidentiels et parlementaires. Cet élément provoque alors la nécessité de préciser certains points (Garcia, 2017, p. 243-251).

Dans ce contexte, le concept de « présidentielisme » joue un rôle important dans l'analyse des régimes latino-américains. Ce terme définit une déformation du système présidentiel caractérisée par un pouvoir extrêmement important accordé à la figure présidentielle. En d'autres termes, cette notion permet de caractériser un mode de fonctionnement du système politique où les pouvoirs sont déséquilibrés en faveur du président (Garcia, 2017, p. 250-251). Toutefois, Jean-René Garcia démontre que ces régimes dits « présidentialistes », caractérisés par une prééminence de la figure présidentielle, devaient aussi s'accompagner – en théorie – de la non-responsabilité

⁷ Cette distinction provient, comme indiqué, de l'article de Jean-René Garcia autour du présidentielisme et d parlementarisme en Amérique latine. Toutefois, par souci de respect de la propriété intellectuelle, il est essentiel de souligner que ce dernier tire son analyse des définitions de : DUVERGER Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. I, Paris : Presses Universitaires de France, 1971, p. 1. BURDEAU Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 15^e éd., Paris : LGDJ, 1972, p. 157.

⁸ Ainsi, Pierre Avril s'est intéressé aux sources de légitimation du pouvoir comme facteur explicatif de ces différences de régimes. Voir : AVRIL Pierre, *Un président, pour quoi faire ?*, Paris : Éditions du Seuil, 1965, p. 30.

gouvernementale face au Parlement. Or, force est de constater, dans la majorité des régimes considérés comme tels, que le gouvernement ou le président sont, bel et bien, responsables devant le Parlement. Ces différents éléments démontrent donc, d'un point de vue conceptuel et théorique, la difficulté d'établir des distinctions claires et définies tant les multiplicités des régimes politiques rendent l'analyse difficile. De ce fait, Jean-René Garcia privilégie l'idée de « pouvoir exécutif ambivalent », considérant la notion de présidentialisme comme un piège à la bonne compréhension des régimes politiques en Amérique latine (Garcia, 2017, p. 251-254). En prenant en considération cette interprétation théorique, nous concentrons donc notre propos autour de cette notion d'ambivalence du pouvoir exécutif en Amérique latine, afin d'éviter une généralisation abusive des régimes latino-américains rendant l'analyse du pouvoir exécutif brésilien obsolète.

1.2 Le pouvoir exécutif brésilien, entre tendances latino-américaines et spécificités propres

Il est communément admis, dans la littérature scientifique autour des systèmes politiques latino-américains, que ces derniers sont axés autour d'un pouvoir exécutif fort, illustré par la prééminence de la figure présidentielle. Ainsi, dans les pays d'Amérique latine, le président jouit – comparativement au modèle états-unien – de pouvoirs législatifs et budgétaires plus importants (Zaiden Benvindo, 2020).

Les modes d'organisation politique – tels que nous les connaissons aujourd'hui en Amérique latine – sont le résultat de l'apparition, dans de nombreux pays du sous-continent, de nouvelles constitutions durant les années quatre-vingt. Celles-ci se développent après plusieurs décennies caractérisées par l'apparition de régimes populistes ou de dictatures militaires dans de nombreux États. En effet, les années trente voient le développement de régimes populistes d'envergure, illustré par l'arrivée de Getúlio Vargas au Brésil dès 1930. Ces derniers, marqués par une politique économique interventionniste et protectionniste, entrent souvent en confrontation avec les considérations libérales provenant du Nord du continent américain. Ainsi, ces tensions sont à l'origine de nombreuses luttes de pouvoirs, cristallisées notamment par l'avènement des dictatures militaires durant la seconde moitié du vingtième siècle. La crise de la dette apparaissant durant les années quatre-

vingt, couplée à de nombreuses conjonctures socio-politiques et socio-économiques participent à la libéralisation de l'économie de nombreux États d'Amérique latine ainsi qu'à la démocratisation de ceux-ci (Ducatenzeiler et Itzcovitz, 2011, p. 123-125). C'est dans ce contexte qu'apparaissent de nouvelles constitutions durant les décennies quatre-vingt et nonante.

Le Brésil, qui connaît une dictature militaire de 1964 à 1985, n'échappe pas à cette tendance. De fait, le pays connaît une période de transition démocratique, avec comme point d'orgue l'adoption d'une nouvelle constitution en 1988⁹. Toutefois, il est nécessaire de souligner que cette transition, menée par le président José Sarney (1985-1990), ne connaît pas les résultats escomptés. Le président peine à mettre en place des mécanismes de lutte contre l'inflation efficaces ainsi qu'à instaurer un modèle démocratique stable (Faure, 2016, p. 349). Toutefois, le 21 avril 1993 – et comme il était prévu dès l'élaboration de la constitution de 1988 – un référendum est organisé afin de choisir quelle nature de régime les Brésiliens souhaitent voir à la tête de leur pays. Le régime présidentiel est choisi sans l'ombre d'un doute. Après les épisodes Fernando Collor de Mello (1990-1992) et Itamar Franco (1992-1995), il faut attendre l'arrivée au pouvoir de Fernando Henrique Cardoso en 1995 pour voir une stabilité politique et économique s'instaurer. Le succès de Cardoso est principalement lié à sa capacité, durant ses deux mandats qui s'étendent jusqu'en 2003, à réduire et contrôler l'inflation, notamment grâce au succès du Plan real mis sur pied dès décembre 1993, lorsque Cardoso est encore le ministre des Finances d'Itamar Franco (Faure, 2016, p. 359-368).

Pour revenir aux spécificités du pouvoir exécutif brésilien, il est essentiel de retenir que le phénomène de démocratisation du Brésil ainsi que l'adoption de la constitution de 1988 sont essentiels pour comprendre la nature du système politique brésilien actuel. Plus précisément, en s'intéressant à des éléments plus factuels, le Brésil est un État fédéral divisé en 26 États et un district fédéral pour la capitale Brasilia. Le pays est une république, connaissant un régime présidentiel où le

⁹ L'analyse plus poussée du texte constitutionnel brésilien est extrêmement intéressant pour comprendre les changements apportés par celui-ci dans l'organisation politique du pays. A ce sujet, voir un article phare : BERCOVICI Gilberto, « La constitution brésilienne de 1988, les constitutions transformatrices et le nouveau constitutionnalisme latino-américain », in HERRERA Carlos Miguel, *Le constitutionnalisme latino-américain aujourd'hui : entre renouveau juridique et essor démocratique ?*, Paris : Éditions Kimé, Coll. « Nomos & Normes », 2015, p. 115-133.

président dirige sans forcément avoir l'appui du pouvoir législatif. L'organisation des pouvoirs au niveau fédéral est centrée autour de trois axes. Premièrement, le pouvoir exécutif est assuré par le Président, ce dernier étant aidé par le Vice-Président et les Ministres d'État. Le pouvoir législatif est, quant à lui, exercé par la Chambre des députés et le Sénat fédéral, qui composent ensemble le Congrès national. Le pouvoir judiciaire fédéral est principalement représenté par le Tribunal suprême fédéral. En ce qui concerne les compétences, principalement en matière de politique étrangère, cette dernière est en grande partie une prérogative de l'État fédéral et elle est majoritairement assumée par le Président, le ministre des Relations extérieures et son ministère, l'*Itamaraty*¹⁰. Toutefois, nous le développerons dans la suite de ce travail, d'autres acteurs participent à l'élaboration et l'application de la politique étrangère brésilienne. Notons, en guise d'exemple que les entités fédérées possèdent certaines prérogatives sur les matières internationales¹¹. A ce titre, les entités fédérées peuvent négocier et conclure des accords internationaux concernant des enjeux financiers (sous réserve de l'approbation préalable du Sénat fédéral), ou encore, établir des liens à l'étranger dans certains domaines tels que la culture, le tourisme ou l'éducation. Néanmoins, il est essentiel de cerner que la constitution de 1988 ne reconnaît pas légalement la compétence des entités sous-nationales à mener une action internationale. La politique étrangère demeure une compétence exclusive du gouvernement fédéral. *De facto*, cette tendance tend à s'assouplir au profit des entités fédérées, mais les réformes constitutionnelles demeurent difficiles à mettre en place, démontrant à nouveau la primauté de l'exécutif brésilien dans l'élaboration de la politique étrangère du pays. L'action des entités sous-nationales n'est donc pas reconnue légalement (Coulombe, 2012, p. 4-11).

¹⁰ Les informations factuelles concernant l'organisation politique du Brésil ont été recueillies à l'aide de deux éléments. D'une part, le portail « Perspective Monde » de l'Université de Sherbrooke disponible sur internet. D'autre part, l'article : LINGIBE Patrick, « Quelle est l'organisation juridique du Brésil, ce pays frontalier avec la France ? », dans *Village de la Justice. La communauté des métiers du droit*, 30 octobre 2018. Accessible sur : <https://www.village-justice.com/articles/quelle-est-organisation-juridique-bresil-pays-frontalier-avec-france,29846.html>, consulté le 30 juin 2021.

¹¹ COULOMBE Gabriel, *L'action internationale des entités fédérées brésiliennes dans le cadre du régime fédératif*, Québec : Centre d'études interaméricaines, « Collection Documents de politiques », 2012, 58 p.

Cette organisation politique, basée sur un modèle tripartite et une prééminence de la figure présidentielle est – comme nous l’avons déjà évoqué – une tendance plus ou moins générale en Amérique latine. Ainsi, bien qu’il existe des particularités nationales, les régimes politiques latino-américains sont héritiers de pratiques qui remontent aux indépendances et se sont étalées durant une grande partie du vingtième siècle : caudillisme, apparition de régimes populistes et luttes entre modèles populistes et libéraux menant parfois à des dictatures militaires. Ces éléments continuent de marquer, d’une manière plus ou moins marquée, les pratiques socio-politiques de ces différents pays (Ducatenzeiler et Itzcovitz, 2011, p. 123-140). A ce titre, la prédominance de la figure présidentielle constitue un exemple révélateur.

Le Brésil, et plus particulièrement son pouvoir exécutif, s’inscrit dans cette spécificité latino-américaine. Toutefois, nous pouvons observer certaines particularités propres à l’État lusophone. Ainsi, comme l’explique Juliano Zaiden Benvindo, la constitution de 1988 a, d’une part, renforcé la fragmentation institutionnelle et, d’autre part, bouleversé l’équilibre des pouvoirs au profit de l’exécutif. De ce point de vue, les pouvoirs attribués au président sont constitués d’un mélange entre certaines compétences provenant des constitutions antérieures (1946, 1967), ainsi que de nouveaux pouvoirs qui donnent à ce dernier un avantage évident : la possibilité d’initier des amendements constitutionnels (Art. 60, 2), le pouvoir d’émettre des *Medidas Provisóras* (Art. 62) ou encore une certaine capacité de veto face aux projets de loi (Art. 84, 5). Ce renforcement des pouvoirs du président est principalement provoqué par le développement d’une scène multipartite, en voie de démocratisation, face à laquelle la figure présidentielle nécessite des pouvoirs forts afin de pallier au manque de cohérence pouvant surgir dans un tel type d’organisation (Zaiden Benvindo, 2020). Notons, à ce titre, que la scène politique brésilienne est extrêmement fragmentée (Napolitano, 2018). Face à cet élargissement des pouvoirs présidentiels, la constitution prévoit des outils et des mécanismes de responsabilité et de contrôle, en vue d’éviter de basculer dans un déséquilibre total en faveur du Président lui permettant de jouir d’un pouvoir démesuré. Cette double dynamique entre les pouvoirs de la figure présidentielle, ainsi que les mécanismes de contrôle notamment gérés par le Congrès, sont à l’origine de nombreuses critiques et interprétations. En effet, tandis que certains y voient une possibilité d’accord tacites

entre l'exécutif et le législatif en vue de créer des coalitions stables, provoquant un « présidentialisme de coalition » propice à la corruption et au clientélisme, d'autres observent que cette organisation politique améliore la gouvernabilité (Zaiden Benvindo, 2020).

Pour résumer ce point, il est essentiel de retenir que le système politique brésilien, à l'image des organisations politiques des États latino-américains, s'appuie sur un exécutif fort représenté par l'omniprésence de la figure présidentielle. En plus de cela, les particularités propres à l'organisation fédérale du Brésil s'orientent autour d'un multipartisme important, rendant nécessaire la constitution de coalitions plus ou moins stables par l'intermédiaire du Congrès, ceci pouvant engendrer des jeux politiques internes extrêmement complexes à décoder. Ces différents points sont essentiels pour comprendre dans quelles mesures, en matière de politique étrangère, la figure présidentielle joue un rôle prépondérant tout en devant s'adapter à d'autres acteurs. C'est ce que nous abordons dans le point suivant.

1.3 Les acteurs du processus de prise de décision en matière de politique étrangère au Brésil

L'analyse de la politique étrangère du Brésil sous Dilma Rousseff et de ses relations avec les États-Unis doit s'orienter autour de plusieurs facettes. Alors que la suite de ce travail s'intéresse aux contenus intrinsèques de cette dernière, il est essentiel, dans un premier temps, d'analyser quels acteurs ont participé à l'élaboration de la politique étrangère et joué un rôle essentiel durant cette période. D'un point de vue plus théorique, certains politologues se sont particulièrement intéressés aux concepts entourant la politique étrangère, en s'attardant principalement à l'analyse du processus de prise de décision en tenant compte de plusieurs niveaux d'influence. Mais, avant toute chose, il est important de proposer une définition du concept de politique étrangère afin de cadrer au mieux notre analyse. Dans ce cadre, nous reprenons la définition de Claude Roosens, cette dernière englobant la notion de politique étrangère telle qu'elle est utilisée dans ce travail :

« (...) la politique étrangère concerne l'établissement des orientations, des objectifs que tout État donne à son action à l'étranger en même temps que la

définition des stratégies à appliquer pour assurer la défense des intérêts de l'État au sein du système international. »

(Roosens, 2004, p. 25).

Pour approfondir cette définition, Claude Roosens souligne l'importance de la double nature de la politique étrangère, cette dernière étant formée à l'intérieur de l'État en vue d'être exécutée à l'extérieur de ce dernier. Ainsi, cela provoque – dans le cadre de recherches autour de la politique étrangère – la nécessité de s'intéresser à l'environnement national et international lié à l'élaboration de celle-ci, mais également aux différents acteurs participant à sa construction et à sa mise en œuvre (Roosens, 2004, p. 25). Comme nous l'avons précédemment évoqué, le contenu de la politique étrangère développée sous l'administration Rousseff constitue le cœur de ce travail et est traité ultérieurement. Dans ce point, nous cherchons à développer un aperçu général des différents acteurs participant au processus d'élaboration de la politique étrangère. Nous entrons ici dans le cœur de l'analyse de la politique étrangère – *foreign policy analysis* en anglais – puisque l'intérêt est porté sur le processus de construction de la politique étrangère et non autour de ses implications concrètes. De ce point de vue, il convient de prendre en considération différents niveaux : le niveau individuel, le niveau étatique, ainsi que le niveau systémique. Puisque les théories sont nombreuses¹² en matière de *foreign policy analysis*, il est impératif de sélectionner un cadre d'analyse plus concis.

D'un point de vue individuel, l'approche cognitive constitue un aspect non-négligeable pour cerner l'élaboration de la politique étrangère. De ce point de vue, en pratiquant une analyse idiosyncratique, il est possible de s'intéresser aux traits personnels des acteurs, tant leur santé mentale et physique, leurs expériences personnelles et politiques ainsi que leur perception des choses et d'eux-mêmes, pour tenter d'expliquer l'élaboration de la politique étrangère ainsi que leur perception du système international. Ainsi, de nombreuses typologies participent à une meilleure compréhension de la personnalité des acteurs¹³. Par exemple, nous pouvons

¹² De fait, les auteurs s'étant intéressés à la *foreign policy analysis* sont nombreux, particulièrement depuis les années septante. Ceci engendre une abondance de sources et d'interprétations, nécessitant d'opérer une sélection au sein de ceux-ci pour assurer une certaine cohérence.

¹³ A ce titre, les travaux de George ou encore de Hermann et Preston constituent des points fondateurs de l'approche cognitive. Voir : GEORGE Alexander, « The Operational Code : A Neglected Approach

comprendre la politique étrangère sous l'administration Rousseff en tenant compte de l'expérience de cette dernière, de ses affinités idéologiques, ainsi que de sa perception des problèmes internes et externes du Brésil. D'autres éléments sont à ajouter, tels que le niveau de groupe ou, en d'autres termes, la manière dont Dilma Rousseff travaille et s'entoure de conseillers, ainsi que l'influence de ceux-ci sur le travail de la présidente. A ce titre, les ministres des Relations extérieures¹⁴ sont naturellement à considérer comme des acteurs importants dans le processus de prise de décision. A cela, s'ajoute également l'importance de l'image nationale, autrement dit la perception que les acteurs ont de leur pays au sein du système international.

L'analyse au niveau étatique est également essentielle pour cerner l'ensemble des acteurs. De ce point de vue, l'approche gouvernementale donne déjà un premier indice, le Brésil étant une république fédérative axée autour d'un régime présidentiel ayant des caractéristiques propres, à savoir l'importance de l'exécutif (Zaiden Benvindo, 2020). Dans ce cadre, notons également l'importance prépondérante du ministre des Relations extérieures et de l'*Itamaraty* – le ministère des Relations extérieures – dans l'élaboration et surtout l'implémentation de la politique étrangère, notamment à travers une action diplomatique extrêmement complexe, professionnelle et bureaucratique (Milani et Pinheiro, 2017, p. 278-279). A côté de cela, il est nécessaire de cerner l'approche sociétale, nous amenant à traiter des différents partis politiques qui sont extrêmement importants dans l'organisation politique brésilienne, notamment au Congrès où les débats sont parfois rudes entre les différentes familles politiques. A cet élément, s'ajoutent les *lobbies*, les *think tanks* ou encore l'opinion publique qui peuvent jouer un rôle dans l'élaboration de la politique étrangère. Enfin, l'approche bureaucratique – comme nous l'avons déjà brièvement évoqué avec l'*Itamaraty* – est également à prendre en considération.

En dernier lieu, l'analyse au niveau systémique est également importante. Par celle-ci, nous entendons la forme prise par le système international, la place de l'État au sein de celui-ci ainsi que le concept de puissance (Frank, 2012, p. 139-167)

to the Study of Political Leaders and Decision-Making », dans *International Studies Quarterly*, 1969, vol. XIII, n°2, p. 190-222. HERMANN Margaret et PRESTON Thomas, « Presidents, Advisers and Foreign Policy : The Effect of Leadership Style on Executive Arrangements », dans *Political Psychology*, 1994, vol. XV, n°1, p. 75-96.

¹⁴ Dilma Rousseff, lors de ses deux mandats, a connu trois ministres des Affaires étrangères : Antonio Patriota (2011-2013), Luiz Alberto Figueiredo (2013-2015) et Mauro Vieira (2015-2016).

entraînant les pays à prendre en considération leurs capacités physiques, démographiques, économiques mais aussi militaires et diplomatiques. Ces différents éléments jouent donc, assez naturellement, un rôle dans la manière dont les autorités brésiliennes perçoivent leur place au sein du système international et, par prolongation, élaborent leur politique étrangère.

Ce point a donc pour objectif de mettre en évidence deux éléments essentiels à notre analyse. Premièrement, la nécessité de comprendre l'élaboration de la politique étrangère sous l'administration Rouseff à plusieurs niveaux, aussi bien individuel, étatique que systémique¹⁵. Deuxièmement, et comme le soulignent Carlos Milani et Leticia Pinheiro, les acteurs considérés dans la mise en œuvre de la politique étrangère brésilienne ont souvent été limité à la figure présidentielle ainsi qu'au ministre des Relations extérieures et l'*Itamaraty*. Cette interprétation est due à, comme nous l'avons évoqué, l'importance de la figure présidentielle dans le modèle politique brésilien, le développement important du ministère des Relations extérieures et du milieu diplomatique, mais aussi les substrats historiques de la dictature militaire ayant réduit la participation aux décisions politiques. L'objectif de ce point, centré sur l'analyse des deux chercheurs, est donc de démontrer que le processus de prise de décision en matière de politique étrangère au Brésil – bien que toujours fortement organisée par la figure présidentielle et ministérielle – est également influencé par une multitude d'acteurs dont la voix est également à considérer (Milani et Pinheiro, 2017, p. 278-294).

Ces différentes considérations étant faites, nous pouvons désormais nous intéresser plus précisément à l'évolution de la politique étrangère du Brésil dans ses rapports avec les États-Unis. Pour ce faire, nous débutons par une analyse des mandats de Fernando Henrique Cardoso et Luiz Inácio Lula da Silva.

¹⁵ Il est important de souligner, par respect pour les principes de propriété intellectuelle, que cette lecture en trois niveaux est grandement inspirée de la structure développée par Tanguy Struye de Swielande dans le cadre du cours *Foreign Policy Analysis* à l'Université catholique de Louvain, suivi durant l'année académique 2020-2021.

2 – Deuxième partie

**De Cardoso à Lula : nouvel ordre
mondial et nouvelles perspectives
pour le Brésil**

2.1 Les années Cardoso (1995-2003) et le maintien des relations prioritaires avec les États-Unis

Alors que la dictature militaire au Brésil prend fin en 1985, les premières années de transition démocratique sont marquées par une instabilité importante. José Sarney (1985-1990) doit faire face au défi de la mise en place de structures démocratiques stables, tout en essayant de contrôler – sans succès – l’inflation. Son successeur, Fernando Collor de Mello – qui remporte d’ailleurs la présidentielle face à Lula en 1989 – ne parvient pas à stabiliser la situation économique du pays. Le plan Collor 1 dévoilé le 16 mars 1990 est mal accueilli dans l’opinion publique brésilienne. Bien que le plan Collor 2, mis sur pied en 1991, soit mieux perçu, les scandales de corruption et de détournement de fonds qui éclatent dès 1991 mettent à mal la position du président¹⁶. Une commission d’enquête, donnant des preuves accablantes à l’encontre de Collor, amène l’opinion publique à demander l’*impeachment* de ce dernier. Face à cela, le président décide de démissionner, le 29 décembre 1992, et est remplacé par son vice-président Itamar Franco (Faure, 2016, p. 347-358). Face à cette situation d’instabilité politique et économique causée par la démocratisation d’après-1985, les présidents brésiliens – principalement préoccupés par des problèmes internes – semblent peu enclins à développer une politique extérieure vigoureuse.

Fernando Henrique Cardoso, qui arrive au ministère des Finances dès 1993 sous l’administration Franco, lance le plan real qui s’articule en trois étapes. Cardoso – à travers cette proposition qui aboutit sur l’implémentation d’une nouvelle monnaie – parvient à réduire et stabiliser l’inflation. Ce succès lui permet de remporter l’élection de 1994 face à Lula. Cardoso accède à la présidence en 1995 (Faure, 2016, p. 360-363). La situation plus stable dont jouit le Brésil à l’arrivée de FHC au pouvoir nous permet d’avancer que ce dernier, à l’inverse de ses prédécesseurs, est alors en mesure de développer une politique étrangère plus spécifique et autonome. Toutefois, force est de constater que la tendance est plutôt à la continuité. Pour comprendre cette attitude de la part du Président et de l’*Itamaraty*, il est nécessaire

¹⁶ Au sujet de la présidence de Fernando Collor de Mello et des scandales liés à celle-ci, voir : WEYLAND Kurt, « The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy », dans *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1993, vol. XXXV, n°1, p. 1-37.

de prendre deux éléments en considération. D'une part, d'un point de vue interne au Brésil, l'instabilité politique et économique – bien que mieux contrôlée sous Cardoso – demeure incertaine et complique le développement d'une politique étrangère novatrice. D'autre part, d'un point de vue international, les questions posées par la fin de la Guerre froide – concernant notamment la mise en place d'un nouvel ordre mondial et la prépondérance des États-Unis¹⁷ – ont un écho particulier en Amérique du Sud, et notamment à Brasília (Muxagato, 2015, p. 133).

Ainsi, Fernando Henrique Cardoso développe une politique d'intégration internationale plutôt timide, perçue comme la plus adéquate face à l'absence d'homogénéité du point de vue interne et à l'instabilité financière du Brésil. Dans ce contexte, l'État lusophone n'hésite pas à développer son statut international en concertation avec Washington. Dans l'esprit de F. H. Cardoso et de l'*Itamaraty* ainsi que des défenseurs de cette attitude, l'alignement vis-à-vis des États-Unis permet d'accroître le rôle de *leader* régional en Amérique du Sud, ainsi que d'assurer la posture d'État-pivot des États-Unis dans la région. Cependant, la critique principale à cet égard réside dans la dépendance provoquée par une telle attitude (Kourliandsky, 2004, p. 26).

Malgré cela, bien que la politique extérieure du Brésil s'est historiquement vue tiraillée entre l'alignement automatique sur Washington et la recherche d'autonomie (Milani et Almeida, 2011, p. 11), l'attitude de F. H. Cardoso et de la diplomatie brésilienne n'est pas à considérer comme un simple alignement sur Washington. En effet, durant ses deux mandats, la politique extérieure du gouvernement Cardoso s'oriente autour de quatre piliers : la diffusion des valeurs démocratiques, la continuité en matière de politique étrangère, l'importance des résultats positifs de la stabilité économique ainsi que l'accent particulier porté sur la diplomatie

¹⁷ La fin de la Guerre froide et l'implosion du bloc soviétique provoque, au début des années nonante, l'idée que le modèle libéral de l'économie de marché prôné par les États-Unis est peut-être le meilleur. Dans ce contexte, se pose la question du modèle du système international remplaçant le modèle bipolaire connu jusque-là, le monde se dirige-t-il vers un modèle apolaire, unipolaire ou multipolaire ? De nombreuses théories sont apparues à ce sujet. Voir : FUKUYAMA Francis, *The End of History and the Last Man*, 2^e éd., New York : Free Press, 2006, 464 p. HUNTINGTON Samuel, « The Clash of Civilizations? », dans *Foreign Affairs*, 1993, vol. LXXII, n°3, p. 22-49. VÉDRINE Hubert, *Face à l'hyperpuissance. Textes et discours 1995-2003*, Paris : Fayard, 2003, 384 p.

présidentielle (Hirst, 2013, p. 87). En guise d'*ex cursus*, soulignons ici l'importance accordée à la figure présidentielle développée dans notre première partie.

De ce point de vue, la politique extérieure et la diplomatie développée par les gouvernements Cardoso cherchent alors à développer la coopération bilatérale entre Brasilia et Washington, en se basant sur une réciprocité modérée. En parallèle de cela, le président souhaite développer un multilatéralisme modéré, en augmentant la participation du Brésil au sein des institutions internationales, tout en préservant un soutien quasi constant aux États-Unis. En se basant sur cette lecture, la politique extérieure développée, entre 1995 et 2002, ouvre la voie à certaines attitudes développées ultérieurement par Lula, notamment en ce qui concerne la participation croissante au sein des organisations internationales et le développement du multilatéralisme. Ainsi, les désaccords entre Brasilia et Washington se limitent à quelques domaines non-essentiels et Cardoso maintient des relations cordiales avec Bill Clinton et son administration (Milani et Almeida, 2011, p. 13). Cet élément s'explique assez naturellement par la dépendance politique et, surtout, économique du Brésil vis-à-vis du géant nord-américain. En guise d'exemple, en 1998, le Brésil se situe à la septième place des investissements directs des États-Unis dans d'autres pays (Milani et Almeida, 2011, p. 10). Dans une situation économique encore instable, le soutien de Washington est donc essentiel pour Brasilia.

Néanmoins, dès le début du 21^e siècle, plusieurs conjonctures politiques et économiques provoquent un refroidissement des relations entre les deux pays. L'avènement de Georges W. Bush à la présidence américaine suscite des inquiétudes au Brésil, par rapport à la doctrine de sécurité nationale développée par ce dernier¹⁸. D'un point de vue économique, la privatisation importante au Brésil durant cette période, la dévaluation du réal brésilien ainsi que la décélération de la croissance états-unienne provoquent une baisse de la dépendance économique de Brasilia vis-à-vis de Washington. Ce contexte amène l'opinion publique ainsi que certaines familles politiques, notamment de gauche, à critiquer de plus en plus vivement cette attitude du président et de la diplomatie brésilienne, perçue comme une forme de soumission vis-à-vis de Washington. Les critiques extrêmement vives à l'égard de

¹⁸ A ce sujet, voir : LAVOREL Sabine, *La politique de sécurité nationale des Etats-Unis sous George W. Bush*, Paris : L'Harmattan, 2003, 172 p.

Celso Lafer – ministre des Relations extérieures entre 2001 et 2002 – constituent un exemple assez révélateur de cette tendance (Milani et Almeida, 2011, p. 10-13). Dans cette situation, Lula gagne les élections de 2002 et entre en fonction en janvier 2003, ce qui constitue un épisode important dans le développement de la politique étrangère brésilienne et de ses rapports avec les États-Unis.

2.2 La période Lula (2003-2011) : une autonomie grandissante

L'arrivée au pouvoir de Luiz Inácio Lula da Silva – fondateur du Parti des travailleurs – entraîne un bouleversement dans la conduite de la politique étrangère et de la diplomatie brésilienne. Comme nous l'avons expliqué précédemment, bien que les acteurs concernés par la production de la politique extérieure du pays se soient élargis à d'autres institutions et des acteurs non-étatiques, le Ministère des Relations extérieures (*Itamaraty*) et le Président (*Planalto*) demeurent les deux principaux acteurs de l'élaboration de la politique étrangère brésilienne (Muxagato, 2015, p. 94-95). De ce point de vue, l'arrivée au pouvoir d'un président de gauche – en opposition idéologique avec ses prédécesseurs – ouvre naturellement la voie à une perception nouvelle des relations internationales. Toutefois, et nous allons tenter de le démontrer dans ce point, bien que l'idéologie partisane du PT s'est traditionnellement orientée autour d'une critique du modèle oligarchique et néolibéral, force est de constater que Lula et le PT, une fois au pouvoir, adaptent leur rhétorique afin de s'intégrer au mieux au système international. A ce titre, Bruno Muxagato amorce l'idée d'une transition pragmatique, d'une rhétorique partisane à une diplomatie désidéologisée et réformatrice (Muxagato, 2015, p. 94-109). La période Lula marque donc autant une période de rupture que de continuité avec la tradition brésilienne en matière de politique étrangère.

2.2.1 L'arrivée au pouvoir de Lula, volonté d'autonomie accrue et maintien des traditions de la diplomatie brésilienne

Pour débiter, il convient de développer quelques éléments contextuels liés à l'arrivée de Lula au pouvoir. L'ancien syndicaliste arrive à la tête du Brésil en 2003 dans un contexte particulièrement favorable à la mise sur pied d'une politique étrangère plus ambitieuse et proactive. La dépendance économique de moins en

moins forte vis-à-vis de Washington au début du 21^e siècle, ainsi que les critiques de plus en plus vives concernant l'alignement automatique par rapport au géant nord-américain, poussent Lula à se distancier de la politique établie par ses prédécesseurs et développer une politique étrangère plus autonome (Milani et Almeida, 2011, p. 10-13). Ces éléments ne sont pas les seuls favorisant une telle attitude. En effet, la contexte économique et social national favorable au Brésil – à l'image de nombreux pays d'Amérique latine au début du 21^e siècle qui connaissent un « virage à gauche »¹⁹ - ainsi que l'émergence de nouveaux acteurs, notamment la Chine, permettent alors à Brasilia de se distancier progressivement de Washington. Qui plus est, l'attitude des Etats-Unis au début du 21^e siècle est également à prendre en considération. Les Etats-Unis, outre la décélération de sa croissance et l'affaiblissement de son économie, est sujet à des critiques de plus en plus vives au sein du système international concernant son attitude en Irak et en Afghanistan (Muxagato, 2015, p. 133-135).

Ces différents éléments permettent de mieux comprendre le contexte dans lequel le fondateur du Parti des travailleurs arrive au pouvoir. Ce dernier, conscient de la situation, va alors chercher à donner une place grandissante au Brésil sur la scène régionale et internationale. Pour ce faire, Lula s'entoure de Celso Amorim à la tête de l'*Itamaraty*. Diplomate doté d'une grande expérience²⁰, Amorim – qui est d'ailleurs membre du PT – occupe ce poste durant les deux mandats de Lula, démontrant ainsi la stabilité dans l'élaboration de la politique étrangère durant cette période, ainsi que la satisfaction du président à l'égard de son ministre. C'est un élément important à souligner pour comprendre le processus de prise de décision et l'élaboration de la politique extérieure du Brésil durant cette période. Cependant, notons que – et c'est un élément essentiel à la compréhension de cette période – l'*Itamaraty* perd progressivement son monopole en matière de politique extérieure sous l'administration Lula. De fait, l'accroissement de l'influence d'autres acteurs étatiques et non-étatiques, ainsi que de l'importance des partis et de la figure

¹⁹ Pour trouver des informations concernant le « virage à gauche » de nombreux pays en Amérique latine à cette période, voir : DABENE Olivier, « Chapitre 8. La gauche et après (1998-2008) », dans DABENE Olivier, *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*, Paris : Armand Colin, Coll. « U », 2020, p. 241-249.

²⁰ De fait, diplomate de carrière, Celso Amorim a notamment occupé les postes représentant du Brésil à l'ONU à Genève (1991-1993) et à New-York (1995-1999) avant de réoccuper son poste à Genève entre 1999 et 2001. Il devient ensuite ambassadeur du Brésil au Royaume-Uni entre 2001 et 2002.

présidentielle – Lula étant particulièrement actif en matière de politique étrangère – sont autant d’éléments à prendre en considération (Zilla, 2017, p. 5-6).

Alors que la politique étrangère traditionnelle a toujours été perçue comme stable, permettant à un Brésil plutôt introverti d’assurer ses intérêts économiques, la transition amorcée dès la démocratisation du pays en 1985 semble se concrétiser chez Lula. Alors que les premiers présidents post-dictature développent progressivement l’implication régionale et internationale du pays, c’est Fernando Henrique Cardoso qui marque les premières grandes entreprises de cette nouvelle tendance. Toutefois, Lula – grâce aux conjonctures évoquées précédemment – permet au géant lusophone d’atteindre un autre statut au sein du système international (Zilla, 2017, p. 5-6). Malgré cette volonté assumée d’autonomie accrue, Lula s’inscrit – dans la pratique – clairement dans la tradition diplomatique brésilienne. Cette dernière peut être résumée à quatre concepts-clés, à savoir les principes de multilatéralisme, de non-ingérence, de non-interventionnisme et de pacifisme. Ils demeurent donc essentiels dans l’élaboration de la politique étrangère de l’administration Lula (Muxagato, 2015, p. 95). En parallèle, Lula développe – entre 2003 et 2011 – un intérêt particulier pour de nouvelles tendances en matière de politique étrangère, que nous détaillons dans les prochains points.

2.2.2 Le développement de la coopération Sud-Sud

La coopération Sud-Sud – *South-South cooperation (SSC)* – constitue, selon la littérature autour de la politique étrangère de l’administration Lula, un élément majeur de cette dernière. Bien que les prémices de cette dernière apparaissent dès la fin du 20^e siècle, notamment à travers la création de l’Agence Brésilienne de Coopération (ABC)²¹ en 1987 et d’autres programmes de coopération, l’arrivée au pouvoir de Lula en 2003 permet à la coopération Sud-Sud de prendre une autre dimension au sein de la politique étrangère brésilienne. De ce point de vue, de nombreux chercheurs mettent l’accent sur la coopération Sud-Sud comme élément majeur de la politique extérieure initiée sous Lula, par opposition à celle de ses prédécesseurs. Pour comprendre cette attitude dans son ensemble, il est nécessaire de cerner plus précisément l’idée de relations Sud-Sud. Cette dernière, issue de la

²¹ *Agência Brasileira de Cooperação.*

tradition Tiers-Mondiste développée dès les années 1950 – notamment à travers le mouvement des non-alignés concrétisé par la conférence de Bandung de 1955 – propose une nouvelle approche de la coopération internationale, s’opposant aux relations Nord-Sud. De ce point de vue, le développement des relations Sud-Sud prône l’intensification des relations économiques et commerciales, de la coopération technique ou encore de la collaboration au sein des organisations internationales avec les États du Sud (Ventura, 2010, p. 2-21). Ainsi, dans une volonté de développer une politique étrangère autonome et un monde pluriel, Lula et son administration tentent de diversifier et d’intensifier les relations avec d’autres acteurs que les traditionnelles puissances du Nord (Brun, 2012, p. 129-135).

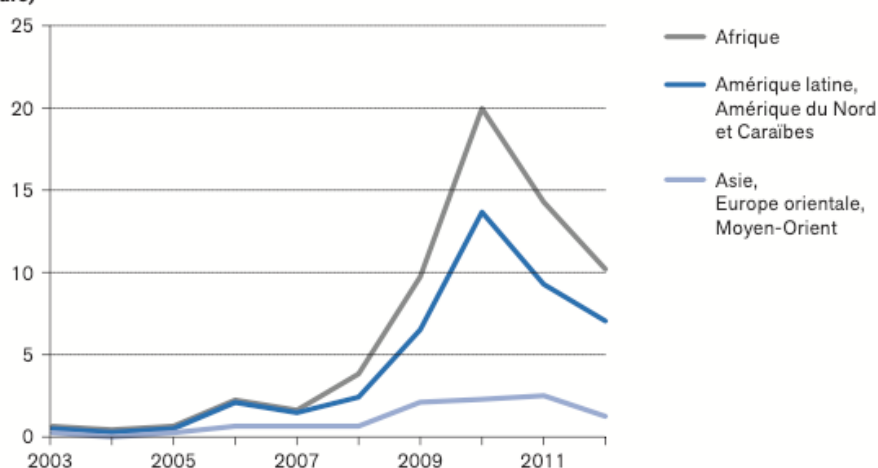
Les années Lula sont marquées par un élargissement et un approfondissement des relations avec les pays du Sud, ainsi qu’un intérêt particulier porté sur la coopération au développement. Concrètement, cette tendance est illustrée par l’ouverture de 67 missions diplomatiques durant les deux mandats du président (Marcondes et Mawdsley, 2017, p. 683-684). Au niveau du Ministère des Relations extérieures, une réforme de ce dernier divise le Département Afrique et Moyen-Orient, et rajoute une troisième Division au département africain, ce qui démontre cette volonté d’approfondir les liens entre le Brésil et ces régions. En ce qui concerne le Moyen-Orient, qui jouit désormais d’une division autonome au sein de l’*Itamaraty*, le poste d’ambassadeur extraordinaire pour cette région est créé dès 2004 (Brun, 2012, p. 129-211). Qui plus est, cette promotion politique et diplomatique des relations avec les États du Sud s’accompagne d’un activisme présidentiel important, Lula étant particulièrement proactif dans la représentation internationale du pays. En guise d’exemple, le président s’est rendu 33 fois sur le continent africain durant ses mandats, ce qui marque un bond tout à fait exponentiel par rapport à ses prédécesseurs (Marcondes et Mawdsley, 2017, p. 683).

Toutefois, cette croissance de la dimension Sud-Sud de la politique étrangère brésilienne ne se limite pas seulement au niveau politique. En effet, d’un point de vue budgétaire et économique, le budget de l’ABC pour les projets de coopération est multiplié par 70 entre 2001 et 2005. Entre 2005 et 2009, la coopération brésilienne au développement est évaluée à un montant de près de 1,5 milliards de dollars. En plus de l’accroissement des projets de coopération et des ressources allouées à ceux-ci, la coopération technique octroyée par de nombreuses institutions

publiques brésiliennes reflète également le développement des relations Sud-Sud. En guise d'exemple, notons l'ouverture de bureaux à Accra et Caracas, par la Société brésilienne de recherche agricole²², dépendante du ministère de l'Agriculture. La volonté du Brésil d'accroître les relations avec de nouveaux acteurs et, sa place au sein du système international, s'illustre également dans d'autres domaines, notamment la participation militaire dans le cadre de la MINUSTAH à Haïti dès 2004, ou la mise sur pied du Cotton-4 programme en 2008 en collaboration avec le Bénin, le Mali, le Tchad et le Burkina Faso en vue d'améliorer l'industrie du coton dans ces pays (Marcondes et Mawdsley, 2017, p. 683-684). Il est intéressant de noter la place prépondérante occupée par l'Afrique dans le cadre de la coopération Sud-Sud. Celle-ci est justifiée par les liens historiques, raciaux et socio-culturels entre le Brésil et le continent africain (Milhorance de Castro, 2013, p. 47). Comme en témoigne le schéma ci-dessous, les budgets alloués à la coopération sur le continent africain sont supérieurs aux dépenses consacrées aux continents américain, asiatique ou européen. Il est également intéressant de constater l'évolution constante de ceux-ci au cours des deux mandats de Lula, ainsi qu'une baisse subite de ces derniers à partir de 2010, conséquence de la crise financière touchant le pays et des conjonctures économiques défavorables à partir de cette période.

L'Afrique, premier bénéficiaire de la coopération brésilienne

Évolution des exécutions budgétaires de l'Agence brésilienne de coopération (ABC) par région, 2003-2012
(en millions de dollars)



Contrairement aux échanges commerciaux brésiliens, largement tournés vers le marché sud-américain, les grands pays émergents du groupe des BRICS, et dans une moindre mesure l'Afrique, l'aide brésilienne est quant à elle en premier lieu destinée à l'Afrique, puis à l'Amérique latine. De plus, l'année 2008 voit l'accroissement exponentiel des exécutions budgétaires de l'Agence brésilienne de coopération (ABC).

Sources : Élaboration de l'auteure à partir des données de l'Agence brésilienne de coopération (ABC), 2013.

²² *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, EMBRAPA.*

Source : Milhorange de Castro, 2013, p. 50.

Pour résumer, le développement de la coopération Sud-Sud résulte de la volonté d'accroître l'autonomie et l'importance du Brésil sur la scène internationale. De ce point de vue, les opportunités commerciales et économiques proposées par les États du Sud suscitent un intérêt particulier de la part de Brasilia. Lula cherche à atteindre « l'autonomie par la diversification » (Milhorange de Castro, 2013, p. 46). Ainsi, le renforcement des relations avec de nouveaux acteurs est perçu comme un moyen, pour le Brésil, d'assurer l'influence grandissante du pays sur la scène internationale et, de lui conférer une autonomie plus forte en tant que puissance émergente et régionale. Mais, le développement de la dimension Sud-Sud de la politique étrangère brésilienne ne constitue qu'un pan de la politique extérieure menée durant les mandats du fondateur du PT. A partir de 2003, au côté de l'ouverture de nouvelles voies, une grande importance est accordée aux organisations internationales et à la production de leurs normes, ainsi qu'à la mise en place d'un dialogue différent avec Washington (Milhorange de Castro, 2013, p. 46-47). De cette manière, bien que le développement des relations avec de nouveaux acteurs constitue un enjeu majeur de la politique étrangère brésilienne sous Lula, cette dernière ne cherche pas à opérer une rupture frontale avec le modèle dominant, mais à s'y insérer en assumant une particularité propre. Le multilatéralisme développé sous la présidence de ce dernier est révélateur de cette tendance (Kourliandsky, 2010, p. 79-82).

2.2.3 Le multilatéralisme et l'importance accordée aux organisations internationales

A côté du développement des relations avec les États du Sud, l'accroissement des actions multilatérales et de la présence brésilienne au sein des organisations internationales constitue un autre élément majeur de la politique étrangère mise sur pied par Lula et son administration. De ce fait, outre la diversification, l'autre qualificatif semblant définir la politique étrangère brésilienne entre 2003 et 2011 serait la multilatéralisation des relations (Kourliandsky, 2010, p. 79-82). Pour comprendre cet aspect de la politique extérieure brésilienne, il est essentiel de comprendre la volonté de multilatéralisation tant au niveau régional que mondial.

D'un point de vue régional, les processus intégrationnistes en Amérique du Sud sont nombreux, et le Brésil tend à y jouer un rôle prépondérant étant donné sa posture proéminente. Ainsi, le pays est un des États fondateurs du Marché commun du Sud (MERCOSUL) en 1991 avec l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay²³. Cette tendance est à considérer dans un cadre plus large. Brasília considère les processus intégrationnistes comme essentiels à l'autonomisation du sous-continent sud-américain, ainsi qu'à son affirmation en tant que puissance régionale. Par prolongation, l'affirmation du Brésil au sein de l'Amérique du Sud est – selon les autorités brésiliennes – une condition *sine qua non* à son affirmation internationale et son rôle de puissance mondiale (Muxagato, 2016, p. 91-92). D'un point de vue plus théorique – en se concentrant sur les perspectives telles qu'elles ont été théorisées par Henry Nau – cette approche du multilatéralisme semble s'inscrire dans une perspective libérale des relations internationales, prônant l'importance de la notion de sécurité collective et des institutions intergouvernementales (Nau, 2018, p. 254-309). Notons que ce postulat concernant l'intégration de l'Amérique du Sud est nuancé par Bruno Muxagato. Ce dernier amorce l'idée que l'intégration régionale, bien que dans les faits une pratique libérale, est poussée par des motivations néoréalistes liées à la promotion de l'intérêt national pour les autorités brésiliennes (Muxagato, 2016, p. 95). Cela est causé par la nécessité pour le Brésil d'être entouré d'une région suffisamment intégrée pour s'insérer dans un système international fortement compétitif. Nous l'avons vu, cette volonté n'est pas propre à l'arrivée de Lula et du PT au pouvoir. Le MERCOSUL apparaît dès 1991 en vue de créer une communauté économique pour faire face à la mondialisation. Néanmoins, l'arrivée au pouvoir de l'ex-syndicaliste en 2003 marque un approfondissement de ce processus, dont l'illustration la plus marquante est la création de l'Union des nations sud-américaines (UNASUL), dont le traité constitutif est signé en 2008. Elle a pour but d'intégrer dans une organisation intergouvernementale les unions douanières du MERCOSUL et de la Communauté andine (CAN)²⁴. Cette organisation s'inscrit clairement dans une perspective politico-stratégique, en vue d'affirmer une

²³ Le Chili (1996), le Pérou (2003), la Colombie (2004), l'Équateur (2004), la Guyane (2013) et le Suriname (2013) sont intégrés plus tardivement au sein du Mercosul. La Bolivie débute son processus d'intégration en 1996 mais celui-ci est toujours en cours.

²⁴ Les États constitutifs de l'UNASUL sont : la Colombie, l'Équateur, le Pérou, la Bolivie, l'Argentine, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay, le Venezuela, le Suriname, la Guyane et le Chili.

autonomie et une émancipation de l'Amérique du Sud face aux grandes puissances d'Amérique du Nord (Muxagato, 2016, p. 93-94).

La volonté des autorités brésiliennes de promouvoir l'intégration régionale sous Lula est donc motivée par plusieurs facteurs. D'un point de vue politique, il s'agit de motiver l'intégration de la région pour promouvoir le statut du Brésil sur la scène régionale et mondiale, tout en assurant une certaine stabilité du sous-continent sud-américain. Cela s'accompagne, dans une perspective économique, par des efforts pour assurer le contrôle des matières premières et permettre l'implantation de nouveaux marchés. Enfin, les questions de sécurité et de défense sont également à considérer dans cette dynamique. Il est important de rappeler que cette intégration régionale est facilitée par des conditions socio-économiques favorables durant les mandatures de Lula, ainsi que le contexte politique du début du 21^e siècle en Amérique du Sud étant celui du « virage à gauche »²⁵, facilitant le dialogue entre les États de la région (Muxagato, 2016, p. 95).

Au niveau mondial, le Brésil de Lula ne cherche pas à proposer une rupture par rapport aux dynamiques déjà présentes. Le pays tente de s'intégrer au sein du système international, tout en cherchant à nouer des partenariats stratégiques, permettant d'y accroître son influence et son autonomie. Cette attitude des autorités brésiliennes est alors orientée autour de deux axes. Premièrement, Brasilia cherche durant cette période à développer de nouvelles alliances – principalement avec les pays du Sud – en vue d'accroître son influence au sein des organisations internationales en collaborant avec de nouveaux partenaires. De ce point de vue, les exemples sont nombreux. Notons, la création du forum IBAS avec l'Afrique du Sud et l'Inde en 2003, élargit en 2009 via les réunions des BRIC(S) (Kourliandsky, 2010, p. 79-82). La participation intense du Brésil lors des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Doha, les prétentions à occuper un siège de membre permanent au Conseil de sécurité de l'ONU (CSNU) – en témoigne la création du G4 en 2005 – ou encore son aspiration à jouer un rôle grandissant dans les institutions financières internationales, constituent autant d'exemples qui

²⁵ A ce sujet, voir le chapitre : DABENE Olivier, « Chapitre 8. La gauche et après (1998-2008) », dans DABENE Olivier, *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*, Paris : Armand Colin, Coll. « U », 2020, p. 241-260. Voir également l'ouvrage : DABENE Olivier (sous la direction de), *La gauche en Amérique latine, 1998-2012*, Paris : Presses de Sciences Po, Coll. « Académique », 2012, 464 p.

démontrent la volonté de Lula et son administration d'accroître l'action du Brésil au sein des organisations internationales (Rouquié, 2010, p. 112-113). Il est important de souligner que l'administration Lula, bien que profondément motivée par la volonté de s'intégrer plus profondément dans le multilatéralisme, continue également de diversifier ses initiatives bilatérales. A ce titre, rappelons l'importance accordées aux États africains, ou encore l'intensification des relations avec la Chine ou l'Inde (Kourliandsky, 2010, p. 82-83). La Chine devient d'ailleurs, dès 2008, la principale destination des exportations brésiliennes (Milani et Almeida, 2011, p. 17). Cela s'étend également à de nombreux pays européens ou du Proche-Orient (Kourliandsky, 2010, p. 82-83).

Le Brésil de Lula connaît donc, au-delà de la diversification de ses partenariats, une intensification croissante de sa participation au sein des organisations internationales et de sa diplomatie multilatérale. De manière générale, Brasilia cherche alors – tout en s'intégrant au sein des institutions multilatérales – à accroître ses ambitions et son autonomie sur la scène internationale en élargissant le dialogue mondial, en prônant la voix de nouveaux acteurs sur la scène internationale, en opposition aux grandes puissances historiques (Rouquié, 2010, p. 112). A ce sujet, les relations entre le Brésil et les États-Unis sous Lula constituent un élément révélateur de cette ambivalence.

2.2.4 Lula et les États-Unis, ou la nécessité de maintenir des relations pragmatiques

Alors que la politique étrangère développée durant l'administration Lula se caractérise par la diversification et la multilatéralisation des relations, les rapports entretenus entre Brasilia et Washington constituent également un élément à considérer pour cerner l'attitude du Brésil sur la scène internationale durant cette période. Alors que, les rapports historiques entre le Brésil et les États-Unis s'inscrivent dans une perspective d'alignement quasi-automatique du géant lusophone sur le géant nord-américain²⁶ (Milani et Almeida, 2011, p. 1-13), l'attitude

²⁶ Rappelons, dans ce cadre, certaines tentatives timides de prise d'autonomie durant le 20^e siècle évoquées dans l'introduction de ce travail.

brésilienne vis-à-vis des autorités américaines évolue avec l'arrivée de Lula au pouvoir en 2003.

En effet, la volonté principale de Lula est alors de réajuster les relations avec Washington – ces dernières faisant l'objet de critiques de plus en plus vives au Brésil – en prônant la mise en place d'un dialogue « d'égal à égal » (Muxagato, 2015, p. 132-136) et la mise en place d'un multilatéralisme et d'un bilatéralisme basé sur le principe de la « réciprocité » (Milani et Almeida, 2011, p. 13). Cette tendance s'inscrit naturellement en adéquation avec les points développés précédemment, à savoir la diversification des partenariats stratégiques avec d'autres acteurs, et la multilatéralisation des relations provoquées par un contexte favorable à l'adoption d'une telle politique étrangère. Toutefois, les relations entretenues par Lula vis-à-vis des Etats-Unis ne sont pas à percevoir comme une rupture totale. Alors que, le Brésil cherche à garantir son autonomie par rapport à Washington en se détachant un maximum de la sphère d'influence nord-américaine, Brasilia maintient tout de même des relations importantes avec les Etats-Unis dans certains domaines essentiels. Les mandatures de Lula semblent donc correspondre, en ce qui concerne les relations avec le géant nord-américain, à un jeu d'équilibriste entre ces deux tendances. Alors que le Brésil est conscient de l'importance de maintenir des bons rapports avec Washington, le souhait pour Brasilia est que ces derniers ne soient plus essentiels (Milani et Almeida, 2011, p. 13-16).

Concernant la prise de distance du Brésil vis-à-vis des Etats-Unis, cette dernière s'est opérée en plusieurs points. D'un point de vue économique et commercial, bien que la politique macro-économique de Lula ait convaincu les investisseurs, de nombreux points de frictions sont à observer entre les géants lusophone et nord-américain. A ce titre, l'opposition du MERCOSUL – et principalement du Brésil – à la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) poussée par Washington, constitue l'exemple le plus révélateur de la lutte politique et diplomatique de plus en plus tenace à l'arrivée de Lula. L'opposition s'est également aperçue à travers les projets intégrationnistes de l'Amérique du Sud. D'un point de vue politique, l'attitude de plus en plus distante de la part du Brésil vis-à-vis des Etats-Unis s'est observée à de multiples reprises, notamment au sein des organisations internationales. La critique plutôt vive de Lula concernant la guerre en Irak menée sous la présidence de George W. Bush (2001-2009), l'opposition menée

par le Brésil à l'encontre des Etats-Unis et l'Europe durant la conférence ministérielle de l'OMC en 2003, ou encore la réticence des Etats-Unis concernant la production d'uranium enrichi par le Brésil, démontrent autant d'enjeux et de points de frictions politico-économiques durant les mandatures de Lula. A cet égard, rappelons la volonté de l'ex-syndicaliste d'entretenir un dialogue basé sur la réciprocité en adoptant une attitude plus ferme vis-à-vis de Washington (Milani et Almeida, 2011, p. 13-16). A ce sujet, l'analyse de Mutien Marchandise démontre, une fois de plus, la volonté de prise d'autonomie du Brésil par rapport au géant américain (Marchandise, 2019, p. 62-66).

Néanmoins, comme le soulignent Carlos Milani et Cristina Almeida, les relations entre les deux pays restent lucides (Milani et Almeida, 2011, p. 15). La proximité géographique ainsi que les liens entre les deux pays jouent un rôle essentiel pour maintenir des relations cordiales entre Brasilia et Washington. De ce fait, après l'échec de la ZLEA en 2005, le Brésil et les Etats-Unis cherchent à densifier leur collaboration bilatérale. Malgré des différends certains, leur relation demeure donc pragmatique. De ce fait, la citation suivante est révélatrice de l'importance des liens entre les deux puissances durant les mandatures de Lula :

« La création de la division Etats-Unis au sein de l'*Itamaraty* durant l'administration Lula démontre l'importance accordée aux relations avec la puissance nord-américaine. Nous avons avec notre partenaire vingt-cinq mécanismes différents de coopération sur divers thèmes : [...]. Par ailleurs, les rencontres au sommet traitent de sujets qui vont au-delà de la relation bilatérale, puisque sont abordés des thèmes d'ordre régional et global ».

Source : Muxagato, 2015, p. 135²⁷.

Ces éléments confirment donc que, malgré la prise de distance de Brasilia vis-à-vis de Washington en matière de politique étrangère, les liens entre les deux pays demeurent intenses durant les mandatures de Lula. Cela se traduit notamment, malgré la concurrence chinoise de plus en plus féroce, par le maintien des échanges commerciaux et des investissements abondants entre les deux puissances. Au niveau

²⁷ Cet extrait est tiré d'un entretien entre Bruno Muxagato et le diplomate brésilien João Paulo Ortega Terra publié dans un article de Muxagato en 2015. Ces propos sont donc ceux de M. Ortega Terra.

énergétique, le Brésil souhaite utiliser ses ressources en hydrocarbures ainsi que sa production en biocombustibles comme leviers de sa politique étrangère. Les Etats-Unis portent un intérêt évident pour ces deux ressources, et la signature d'un accord en 2007 concernant la collaboration pour la recherche et le développement de biocombustibles, confirme cette tendance (Muxagato, 2015, p. 136-144).

Pour résumer, les relations entre Washington et Brasilia durant les mandatures de Lula se sont caractérisées par une volonté assumée de prise de distance de la part des autorités brésiliennes, tout en assurant un dialogue pragmatique concernant de nombreuses thématiques et en privilégiant les relations bilatérales. Il est aussi à considérer que Lula, durant ses mandatures (2003-2011), a connu deux homologues à Washington : George W. Bush (2001-2009) et Barack Obama (2009-2017). Comme l'explique Bruno Muxagato, les relations entre les deux puissances se caractérisent – durant cette période – par leur caractère naturellement asymétrique mais tendant vers un rééquilibrage (Muxagato, 2015, p. 135). Parallèlement, le Brésil opère tout de même à une autonomisation de sa politique étrangère, favorisant un dialogue basé sur la réciprocité et la cordialité avec Washington, en essayant d'effacer le caractère fondamental de cette relation (Milani et Almeida, 2011, p. 15). De cette manière, pour illustrer cette tendance, en utilisant la rhétorique de « l'Amérique du Sud », la diplomatie brésilienne cherche alors à limiter l'influence états-unienne aux États d'Amérique centrale et des Caraïbes, démontrant la volonté de rééquilibrage des relations de la part des autorités brésiliennes ainsi que l'affermissement de la posture régionale du Brésil en Amérique du Sud (Muxagato, 2016, p. 93-99).

2.2.5 Les mandatures de Lula et l'adoption d'une politique étrangère novatrice

Pour conclure cette partie concernant les présidences de F. H. Cardoso et de Luiz Inácio Lula da Silva, il est nécessaire de mettre en exergue certains éléments essentiels à la poursuite de notre propos. En effet, alors que les mandats de F. H. Cardoso participent à stabiliser la situation interne au Brésil et mettre en place les prémices d'une politique étrangère basée sur le multilatéralisme, l'arrivée au pouvoir de Lula en 2003 permet au Brésil de développer une politique extérieure novatrice. Alors que Cardoso demeure inscrit dans la tradition diplomatique brésilienne

concernant sa relation avec les États-Unis, Lula permet au Brésil de développer son autonomie sur la scène internationale. Cette dernière est constituée au travers d'une diversification des partenariats avec de nouveaux acteurs – en mettant un accent particulier sur l'Afrique et les puissances émergentes telles que l'Inde ou la Chine – ainsi que la multilatéralisation des relations. Cette attitude, motivée par des conjonctures politico-économiques favorables, permet à Brasilia de grandir en autonomie sur la scène internationale. D'un point de vue interne, la politique économique libérale et basée sur un modèle extractiviste²⁸ permet l'implantation de politiques sociales qui favorisent le succès de Lula et du PT (Dabène, 2020, p. 241-249).

Concernant les relations avec Washington, les mandatures de Lula sont caractérisées par une volonté d'instaurer un dialogue « d'égal à égal » basé sur la réciprocité. Toutefois, le caractère naturellement asymétrique de la relation entre les deux puissances pousse Brasilia à maintenir une entente cordiale et pragmatique dans de nombreux secteurs, notamment en ce qui concerne l'énergie (Muxagato, 2015, p. 136-144). Néanmoins, l'attitude adoptée par la diplomatie brésilienne sous Lula permet au pays de prendre en autonomie et de devenir un acteur émergent sur la scène internationale, ainsi qu'à affirmer son rôle d'un point de vue régional.

Ces éléments nous permettent d'aborder de manière plus précise l'analyse de la politique étrangère sous les mandatures de Dilma Rousseff, ainsi que son attitude vis-à-vis des États-Unis. A ce titre, nous chercherons à mettre en évidence les points de rupture et de continuité par rapport à son prédécesseur, ainsi que les éléments novateurs développés par cette dernière en matière de politique extérieure.

²⁸ L'extractivisme est un modèle de développement économique basé sur l'exploitation intensive des ressources et l'exportation de celles-ci. Pour plus d'informations à ce sujet, voir les travaux d'Eduardo Gudynas et Maristella Svampa, dont : GUDYNAS Eduardo, *Extractivisms : Politics, Economy and Ecology*, Halifax : Fernwood Publishing, 2021, 150 p. SVAMPA Maristella, *Neo-extractivism in Latin America : Socio-environmental Conflicts, the Territorial Turn, and New Political Narratives*, Cambridge : Cambridge University Press, 2019, 75 p.

3 – Troisième partie

**L'élection de Dilma Rousseff, une
figure de successeur de Lula à
nuancer**

3.1 Le contexte des mandatures de Dilma Rousseff, ou la nécessité de cerner l'importance des conjonctures

La victoire de Dilma Rousseff à l'issue des élections présidentielles de 2010 – en remportant 56,05% des voix au 2^e tour – face à José Serra (43,95% des voix), membre du Parti de la social-démocratie brésilienne (PSDB), amène l'ancienne opposante à la dictature à succéder à Lula dès le 1^{er} janvier 2011. Dans ce contexte, celle qui a occupé les postes de ministre des Mines et de l'Energie (2003-2005) et de ministre de la Maison civile (2005-2010) sous l'administration Lula, remporte la présidentielle, grâce à une campagne électorale principalement marquée par une volonté de continuité par rapport aux politiques de Lula (Faure, 2016, p. 381). Ce dernier possède d'ailleurs un taux de popularité remarquablement haut au Brésil, mais la constitution brésilienne empêchant la conduite d'un troisième mandat, Lula est poussé à soutenir intensément la candidature de Dilma Rousseff à la présidentielle (Perspective monde, 2010).

L'accession de cette dernière au pouvoir marque un tournant dans l'histoire politique du Brésil. Rousseff est la première femme à accéder au plus haut poste de l'État. Qui plus est, la proximité idéologique avec le président sortant, ainsi que les fonctions occupées par Rousseff lors des mandats de Lula, poussent les observateurs à la placer en tant que successeur naturel de ce dernier. Force est de constater – bien que certaines dynamiques entreprises par Lula continuent d'être développées sous Rousseff – que la présidence de l'ex-ministre de la Maison civile n'est pas à considérer dans le sens d'une pâle copie de la politique développée par son prédécesseur. Concernant les questions sociales, la présidente semble vouloir continuer l'œuvre de Lula, en ajoutant aux programmes d'aide déjà existants²⁹ son propre programme, l'Ação Brasil Carinhoso (Action Brésil affectueux). Ce dernier est destiné aux familles les plus précarisées ayant des enfants en bas âge (Faure, 2016, p. 382). Mais, en matière de politique étrangère, l'attitude de Rousseff n'est pas identique à celle de Lula. En effet, la littérature à ce sujet souligne le caractère

²⁹ Lula a en effet entrepris un certain nombre de politiques sociales, notamment à travers la systématisation de la *Bolsa Família* (la bourse familiale) mise sur pied sous F. H. Cardoso. Pour plus d'informations à ce sujet, voir : BARROS XIMENES Salomão, MARQUES Rosa Maria et KIMIE UGINO Camila, « Les politiques sociales de Lula et Dilma et la redistribution des revenus », dans *Chronique Internationale de l'IRES*, 2017, vol. III, n°159, p. 63-72.

moins personnel et moins marqué idéologiquement de la politique extérieure de Rousseff par rapport à celle développée par Lula (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 19-20). Nous y reviendrons dans la prochaine partie de ce travail.

Avant d'analyser en profondeur la politique étrangère développée par Dilma Rousseff, il est essentiel de cerner les conjonctures qui influent sur les mandatures de cette dernière. En effet, tant au niveau national qu'international, le Brésil à partir de 2011 s'inscrit dans une dynamique différente par rapport à la période 2003-2010. De nombreux facteurs influent sur l'élaboration de la politique étrangère de Brasília. Comprendre le contexte dans lequel le Brésil évolue à partir de 2011 constitue un élément incontournable de l'analyse de la politique étrangère du pays à cette période. Pour ces raisons, nous nous attardons, dans ce point, sur l'analyse du contexte national et international lors des mandatures de Dilma Rousseff.

Alors que Lula accède à la tête du Brésil en 2003 dans un cadre particulièrement propice au développement d'une politique nationale et internationale ambitieuse, le contexte dans lequel Dilma Rousseff accède à la présidence dès 2011 est tout autre. Bien qu'au niveau de l'opinion publique, le Parti des travailleurs continue d'être en grande partie soutenu, notamment grâce aux mandats de Lula qui se caractérisent par une croissance économique très significative au Brésil – provoquant une baisse importante du taux de chômage et l'implantation de programmes sociaux recueillant la satisfaction de la population (Cunha Lima Cintra et Herrera, 2014, p. 184-189) – les conjonctures à l'arrivée de Rousseff au pouvoir sont différentes.

De fait, le contexte international à la fin de la première décennie du 21^e siècle touche également l'Amérique du Sud et, par conséquent, le géant lusophone. Déjà à la fin du mandat de Lula, lorsque l'Amérique du Sud est subitement touchée par les conséquences de la crise économique de 2007-2008, l'économie brésilienne connaît une année de récession en 2009, avant de voir une année de croissance forte en 2010. Toutefois, dès 2011, le contexte mondial connaît un ralentissement généralisé qui n'est pas sans conséquences pour les États d'Amérique du Sud (Faure, 2016, p. 385). Plusieurs facteurs permettent d'expliquer cette tendance.

Premièrement, le recul de l'économie états-unienne provoquée par la crise des *subprimes* dès juillet 2007, ainsi que la crise bancaire et financière amorcée à

l'automne 2008, entraîne une décélération de la croissance du géant nord-américain ainsi que, naturellement, la nécessité d'engager – pour Washington – des réformes économiques et financières d'envergure³⁰. De ce fait, les États d'Amérique du Sud sont directement impactés par le recul de la croissance états-unienne. Ainsi, le Brésil – pour qui Washington demeure un partenaire commercial et financier d'importance – est également touché par un tel contexte. Alors que les exportations brésiliennes vers les États-Unis atteignent leur sommet à l'année 2008 (27,4 milliards de dollars), cette tendance s'effondre en répercussion de la crise économique. Les exportations brésiliennes chutent à environ 15,5 milliards de dollars en 2009 (Muxagato, 2015, p. 137). Bien que ces dernières reprennent progressivement des couleurs dès l'année 2010 (19 milliards de dollars), l'impact de la crise financière dans l'affaiblissement de la croissance en Amérique du Sud n'est pas à sous-estimer. De ce point de vue, nous pouvons également souligner la récession présente au sein des pays de la zone euro (Faure, 2016, p. 385).

Deuxièmement, la Chine est également victime d'un ralentissement de sa croissance et de son économie. Cela est principalement causé par la crise économique et financière de 2007-2008 qui impacte également un certain nombre de pays d'Asie, principalement en Asie de l'Est, du Sud-Est, ainsi qu'en Asie centrale (Jetin, 2011, p. 7). Pékin, qui a énormément contribué à réduire au maximum les effets de la crise économique dans l'espace asiatique, se voit donc confronté – dès la reprise timide de la croissance à partir des années 2010 – à rééquilibrer sa croissance en diminuant les taux d'investissements, en augmentant la demande et le pouvoir d'achat de sa population ainsi qu'en réduisant l'excédent de la balance courante du pays (Jetin, 2011, p. 15). Pékin qui entretient des liens commerciaux de plus en plus abondants avec les États d'Amérique du Sud – rappelons que la Chine devient le premier partenaire commercial du Brésil dès 2008-2009 (Milani et Almeida, 2011, p. 17) – constitue un acteur majeur dans les économies sud-américaines. La Chine avait, elle-même, participé à l'augmentation considérable du volume et des prix des matières premières au début des années 2000 et – par prolongation – participé à la croissance des États d'Amérique du Sud. Ces derniers profitaient des conjonctures

³⁰ Pour des informations plus détaillées au sujet de la crise financière de 2007-2008, voir l'article : ESPOSITO Marie-Claude, « La véritable histoire de la crise financière 2008 », dans *Outre-Terre*, 2013, vol. III, n°37, p. 127-158.

favorables en exportant une importante partie de leurs ressources (Thomas, 2018, p. 108-110). Par conséquent, le recul de la croissance et de la demande chinoises est également un facteur pour cerner l'affaiblissement de l'économie brésilienne à l'aube des années 2010.

Dernièrement, un élément qui est essentiel pour comprendre la décélération de la croissance brésilienne à l'aube du mandat de Dilma Rousseff est la baisse considérable du prix des matières premières et des ressources énergétiques comme le pétrole (Faure, 2016, p. 385). Naturellement, cette dernière est causée par une baisse de la demande des principaux importateurs de ces ressources, tels que les États-Unis ou la Chine. Pourtant, de telles conjonctures sont désastreuses pour l'économie brésilienne et celle de la majorité des États d'Amérique du Sud. En effet, ces dernières sont principalement basées sur un modèle extractif, rendant la dépendance aux pays importateurs particulièrement forte et, par prolongation, la sensibilité aux fluctuations de l'économie mondiale exacerbée. Les économies sud-américaines sont donc grandement impactées par le recul de la croissance chinoise, états-unienne ou encore européenne (Dabène, 2020, p. 241-249).

Ces éléments permettent de mieux cerner le contexte dans lequel Dilma Rousseff prend ses fonctions en 2011. Ainsi, le modèle extractif qui s'est historiquement dessiné dans les États d'Amérique du Sud, et accentué par des acteurs comme la Chine (Thomas, 2018, p. 107-114), ont à la fois participé à la croissance exponentielle du Brésil lors des années Lula, mais également à son déclin à la fin de la première décennie du 21^e siècle. D'un point de vue interne, cela engendre la nécessité d'entreprendre des réformes puisque les infrastructures sont à l'agonie, les politiques sociales entreprises par Lula encouragent la dette, les investissements publics développent le déficit et sont également soumis à la corruption et, en outre, les finances publiques sont lapidées par les retraites ainsi que l'importance du secteur public (Faure, 2016, p. 385-386). L'opinion publique attend beaucoup de la première femme à la tête du pays. Souvent présentée comme l'unique personnalité en mesure de poursuivre l'œuvre de Lula, la population attend également des solutions pour sortir le pays de la crise économique amorcée depuis 2008-2009, tout en pratiquant une politique étrangère toujours plus proactive, notamment en accentuant la défense des droits humains au sein de celle-ci (Marcondes et Mawdsley, 2017, p. 684). Malgré une reprise timide entre 2010 et 2012, la décélération de la croissance en

Amérique latine à partir de 2013 – le Brésil connaissant une période de stagnation importante (Dabène, 2020, p. 245-246) – rendent ces objectifs compliqués à mettre en œuvre pour l’administration Rousseff.

Pour résumer, l’objectif de ce point est de contextualiser les conditions à la fois nationales et internationales – ces deux facteurs étant intimement liés – dans lesquelles Dilma Rousseff accède à la présidence dès 2011. Il est plus aisé de comprendre les défis face auxquels cette dernière est alors confrontée, ainsi que l’importance des conjonctures dans l’élaboration et l’implémentation de la politique étrangère.

3.2 Les objectifs de la politique étrangère énoncés sous l’administration Rousseff

Avant tout chose, il est nécessaire de dresser une brève biographie de cette dernière, afin de mieux cerner son parcours et ses idéaux. Dilma Rousseff naît en 1947 à Belo Horizonte dans une famille de la classe moyenne. Lorsque la dictature militaire se met en place au Brésil, elle accentue son implication au niveau du militantisme de gauche en étant membre active de certains groupes tels que le *Commando de Libération Nationale* et *Vanguarda Armada Revolucionária Palmares*. Cette implication lui vaut d’être arrêtée en 1970, soumise à la torture et emprisonnée durant trois ans. Après sa libération, elle s’installe, dès 1979, dans l’État de Rio Grande do Sul où elle participe à la mise sur pied du Parti démocratique travailliste (PDT). Economiste de formation, elle est placée au poste de secrétaire municipale des Finances de la ville de Porto Alegre entre 1985 et 1988. Entre 1991 et 1993, elle est présidente de la Fondation de l’économie et de la statistique. En 1991, elle est nommée secrétaire d’État à l’Énergie dans l’État de Rio Grande do Sul – lors de la gouvernance d’Alceu Collares – poste qu’elle occupe jusqu’en 1995. Elle occupe également ce poste entre 1999 et 2002, lorsqu’Olivio Dutra est gouverneur de cet État. Elle rejoint le PT en 2001. A partir de 2002, elle participe à l’élaboration du plan de Lula dans le domaine énergétique. Ce dernier gagnant les élections, Rousseff est alors placée à la tête du ministère des Mines et de l’Énergie jusqu’en 2005, où elle prend alors fonction à la tête du ministère de la Maison civile jusqu’en 2010 (Fonsesca de Castro, 2016, p. 249). D’un point de vue plus personnel, son passé

d'ex-opposante à la dictature ainsi que son combat contre le cancer en 2009 attire – au niveau de l'opinion publique – une certaine sympathie à son égard ainsi qu'une certaine admiration pour les valeurs qu'elle incarne (Faure, 2016, p. 385). Ces différents éléments nous permettent de mieux cerner la personnalité de Dilma Rousseff ainsi que ses bagages au moment de son accession à la présidence.

Après avoir développé ces différents éléments, nous pouvons nous intéresser de plus près à la politique étrangère développée par cette dernière. Pour ce faire, il est pertinent de débiter notre propos par les objectifs de la politique étrangère tels qu'ils ont été développés par la présidente et son administration au début de son premier mandat. Ce point nous permet de soulever des éléments de continuité et de rupture par rapport à son prédécesseur. Qui plus est, cela nous permettra de démontrer quels éléments se sont concrétisés, ou non, et de tenter d'apporter une explication pertinente.

3.2.1 Des éléments de continuité – L'engagement Sud-Sud comme axe principal de la politique extérieure brésilienne

Dilma Rousseff succède à Lula en 2011 dans un cadre où de nombreux spécialistes voient son accession à la présidence comme une illustration de la continuité, voire même de « continuïsme »³¹, par rapport à son prédécesseur. Ainsi, lorsque l'ex-opposante à la dictature militaire gagne les élections de 2010, l'opinion publique a de nombreuses attentes vis-à-vis de la politique menée par cette dernière. De fait, Lula a quitté le pouvoir avec un taux de satisfaction d'environ 83% et son programme social a connu un succès important. Il est évident que la population attend beaucoup de son successeur. Pour éviter de biaiser la gouvernance des administrations Rousseff, et de donner raison aux observateurs sceptiques voyant l'arrivée au pouvoir de cette dernière comme une forme de « continuïsme » avec les mandatures précédentes, Lula a expressément cherché à être le plus discret possible au sein du nouveau gouvernement (Fonsesca de Castro, 2016, p. 248). Malgré cela, le portrait de Rousseff présenté comme successeur de Lula, dès la campagne

³¹ Le concept de « continuïsme », contrairement à celui de continuité, sous-entend une conception péjorative de la continuité permettant à Lula de garder – en coulisses – une partie du pouvoir. Pour plus d'informations à ce sujet, voir : FONSECSA DE CASTRO Fábio, « Le discours politique de Dilma Rousseff et les fantômes de Lula : étude sur l'intersubjectivité dans la politique », dans *Linguagem em Discurso*, 2016, vol. XVI, n°2, p. 245-260.

présidentielle de 2010, implique un certain nombre d'attentes à l'égard de la nouvelle présidente (Marcondes et Mawdsley, 2017, p. 684). Certes, pour obtenir une analyse la plus fidèle possible, il peut être pertinent d'analyser les communications publiques de la présidente, qui s'étendent – pour l'année 2011 – à près de 238 événements, soit un total d'environ 2 693 heures³² (Fonsesca de Castro, 2016, p. 249).

Le premier élément caractéristique illustrant la continuité entre la présidence de Lula et de Rousseff se cristallise autour de l'importance accordée à la coopération Sud-Sud. En effet, dès 2010, lors d'une visite au Cap-Vert, Lula a déclaré : « Quiconque me succède s'engage moralement, politiquement et éthiquement à faire beaucoup plus [pour l'Afrique] » (Marcondes et Mawdsley, 2017, p. 684). En 2011, cette tendance est confirmée par le premier ministre des Relations extérieures sous Rousseff, Antonio Patriota, qui confirme que l'orientation Sud-Sud de la politique étrangère continuera à demeurer une tendance importante de la politique développée par l'administration Rousseff. Ainsi, l'ancrage sud-américain de la politique étrangère brésilienne – le géant lusophone souhaitant demeurer une puissance régionale importante – est un élément essentiel de la politique internationale développée par Rousseff et l'*Itamaraty* dès le début de son administration. De ce point de vue, Patriota énonce alors l'importance accordée aux organisations telles que le MERCOSUR et l'UNASUR, ainsi qu'aux relations bilatérales avec les États du sous-continent sud-américain. A ce titre, l'Argentine constitue un allié majeur, le pays étant la principale destination des exportations brésiliennes dans la région (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 24). En ce qui concerne l'Afrique, la politique amorcée par Rousseff s'inscrit également dans la continuité de Lula, le Brésil souhaitant renforcer sa coopération avec les pays du continent africain perçus comme des alliés stratégiques d'importance (Milhorance de Castro, 2013, p. 58). Sans lancer d'initiatives remarquables, Dilma Rousseff cherche toutefois – durant ses mandatures – à consolider les liens entre le Brésil et les États africains (Sarr, 2019, p. 195)³³.

³² Une analyse de ces différentes communications est opérée par Fábio Fonsesca De Castro dans l'article évoqué ci-dessus. Pour cette raison, nous n'opérons pas à une analyse approfondie de ces dernières, qui regroupent les déclarations publiques, les contacts avec les médias, les déclarations conjointes avec d'autres chefs d'État ainsi que des discours officiels communiqués à la radio et la télévision.

³³ Concernant les relations entre le Brésil et le continent africain, la thèse de doctorat de Mamadou Lamine Sarr constitue un travail extrêmement intéressant. Voir : SARR Mamadou Lamine, *Analyse du*

Outre la volonté de renforcer la coopération Sud-Sud, la quête de nouveaux partenariats stratégiques sous l'administration Rousseff s'est également illustrée – à l'image de son prédécesseur – par l'importance accordée aux économies émergentes, ainsi qu'au développement des relations multilatérales du pays, en accordant une importance particulière aux organisations internationales (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 23). En ce qui concerne l'ancrage sud-américain, la volonté de l'administration Rousseff et de son ministère des Relations extérieures est claire. Il faut continuer d'aller dans le sens d'une intégration renforcée afin d'affirmer le statut régional du pays ainsi que sa projection à l'international. De ce point de vue, l'importance accordée au MERCOSUR et à l'UNASUR est essentielle (Muxagato, 2016, p. 105).

D'un point de vue mondial, la stratégie brésilienne s'axe autour de deux tendances. D'une part, renforcer les relations bilatérales avec les économies émergentes en vue de diversifier ses partenariats et réduire sa dépendance aux grandes puissances, en intensifiant les relations avec des États tels que la Russie, la Chine, l'Inde ou encore l'Afrique du Sud. D'ailleurs, avec les États constituant les *BRICS*, le sommet de Sanya (Chine) en 2011 est l'occasion pour Dilma Rousseff et ses confrères de souligner l'importance de renforcer la coopération entre ces pays ainsi que leurs voix au sein des organisations internationales (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 31-35). D'autre part, outre le renforcement des relations bilatérales, la volonté de l'administration Rousseff s'oriente également vers un renforcement de la position du Brésil au sein des organisations internationales et des relations multilatérales entretenues par le pays. A ce sujet, la rencontre entre le vice-président brésilien Michel Temer et le premier ministre russe Vladimir Poutine en mai 2011 est représentative. Ces derniers rappellent leur volonté commune de promouvoir le multilatéralisme, le rôle des Nations Unies ainsi que l'autorité du droit international (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 31-35). De ce point de vue, le renforcement de l'action brésilienne au sein d'organisations telles que le Fonds monétaire international (FMI) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est symptomatique (Louault, 2012, p. 264).

En considérant ces différents points de vue, les objectifs de la politique étrangère développés par Dilma Rousseff au début de son mandat semblent s'aligner, comme de nombreux spécialistes l'observent, sur la politique développée par son prédécesseur. Bien que certains éléments s'inscrivent indéniablement en continuité par rapport aux mandatures de Lula, tels que l'importance accordée à la coopération Sud-Sud et au développement de nouveaux partenariats, il faut toutefois nuancer ce propos en rappelant l'importance des conjonctures ainsi qu'en abordant certains éléments de rupture entre les deux présidents de l'État lusophone. C'est précisément autour de cet aspect que s'attarde notre prochain point, permettant d'aborder les éléments de rupture développés par la présidente.

3.2.2 Des éléments de rupture – La volonté de rapprochement vis-à-vis des États-Unis

Malgré des ressemblances évidentes entre la politique étrangère développée par Lula et celle annoncée par Dilma Rousseff à son arrivée au pouvoir en 2011, il est nécessaire de rappeler que cette dernière se démarque également de son prédécesseur, tant sur le fond que sur la forme de la politique extérieure brésilienne. En effet, bien que certains spécialistes placent l'ex-opposante à la dictature militaire comme le successeur naturel de la politique étrangère de son prédécesseur – ce postulat étant justifié dans une certaine mesure – il est cependant nécessaire de relativiser ce dernier en y apportant certains éléments substantiels. Nous abordons deux éléments qui nous semblent essentiels pour cerner la distinction entre les deux présidents. D'un côté, le style adopté par Rousseff est clairement à distinguer de celui de son prédécesseur. D'un autre côté, certains éléments intrinsèques à la politique étrangère développée par la présidente n'apparaissent pas durant les mandatures de Lula.

Concernant le style adopté par Dilma Rousseff lors des élections présidentielles ainsi qu'à son arrivée au pouvoir en 2011, il est évident que l'attitude et la rhétorique de Rousseff se situent en décalage par rapport à celles de Lula. En effet, ce dernier était reconnu pour avoir développé un grand intérêt pour les matières internationales ainsi qu'une implication très personnelle dans la conduite de la politique étrangère du Brésil. Grand orateur, conscient des conjonctures propices à l'élaboration d'une politique extérieure ambitieuse, Lula développe alors avec son

administration et principalement Celso Amorim – son ministre des Relations extérieures durant l'intégralité de ses deux mandats – une attitude sur la scène internationale prônant l'autonomie et l'émergence de la puissance brésilienne (Marcondes et Mawdsley, 2017, p. 684). Dilma Rousseff ne s'inscrit pas totalement dans cette lignée. Cette dernière ne partage pas les facultés oratoires de son prédécesseur – lequel basait ses discours sur une personnification de la figure présidentielle en intégrant une certaine proximité avec ses interlocuteurs (Fonsesca de Castro, 2016, p. 247) – et présente un intérêt moindre pour les considérations d'ordre idéologiques et identitaires (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 19). En ce qui concerne le style, Dilma – consciente de ses capacités ainsi que des conjonctures défavorables – cherche donc à se distinguer de son prédécesseur en proposant une approche de la politique étrangère moins personnelle et plus pragmatique (Louault, 2012, p. 265).

Cette distinction opérée vis-à-vis de Lula est motivée par une volonté de Dilma Rousseff et son administration d'assurer des meilleures conditions de gouvernabilité qu'en étant simplement considérée dans une perspective de « continuïsme » vis-à-vis de son prédécesseur (Fonsesca de Castro, 2016, p. 248). Cette distinction se développe également à travers certains réajustements de la politique étrangère brésilienne. A ce titre, plusieurs éléments sont à souligner.

En premier lieu, l'élément le plus marquant à l'arrivée de la présidente à la tête du pays en 2011 est l'inauguration d'une politique étrangère de plus faible intensité que son prédécesseur. Il est important de noter que cette attitude n'est pas causée par un déclin de l'influence du Brésil au sein du système international, mais plutôt par la volonté de l'administration Rousseff de s'attarder sur les intérêts domestiques du pays dans un contexte de stagnation économique, causé par la crise de 2007-2008. Le repli de la politique étrangère brésilienne est généralement expliqué en prenant en considération deux éléments. D'une part, l'approche moins personnelle et plus discrète de la politique étrangère inaugurée par Dilma Rousseff. D'autre part, les conjonctures économiques défavorables face auxquelles cette dernière est alors confrontée (Marcondes et Mawdsley, 2017, p. 685-687). Toutefois, comme le soulignent Danilo Marcondes et Emma Mawdsley, ce postulat est à nuancer en prenant en compte certains facteurs, sur lesquels nous reviendrons dans la prochaine partie de ce travail (Marcondes et Mawdsley, 2017, p. 687-695).

En deuxième lieu, notons dès l'arrivée de Dilma Rousseff, l'apparition de certaines revendications de la société civile concernant, par exemple, la nécessité pour la présidente de prendre une position plus ferme à propos des droits humains. Ces attentes résultent de nombreuses critiques posées à l'encontre de Lula concernant sa collaboration avec des États critiqués pour leur gestion des droits de l'homme (Marcondes et Mawdsley, 2017, p. 684). De ce point de vue, de nombreux acteurs brésiliens tels que le monde des affaires ou encore les organisations non-gouvernementales (ONG) poussent l'administration Rousseff à revoir et réadapter les priorités et les alliances de la politique étrangère brésilienne dans de nombreux secteurs tels que les grands débats économiques internationaux ainsi que l'importance accordée à la promotion des droits de l'homme au sein de la diplomatie brésilienne (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 23).

En dernier lieu, et un point qui nous intéresse tout particulièrement, est la volonté de rapprochement avec les États-Unis opérée par l'administration Rousseff. A ce titre, le choix d'Antonio Patriota – ambassadeur du Brésil à Washington entre 2007 et 2009 – à la tête de l'*Itamaraty* n'est pas anodin. Ce rapprochement avec le géant nord-américain, alors présidé par Barack Obama (2009-2017), est causé par la volonté de la présidente, du ministère des Relations extérieures ainsi que d'autres ministères et agences brésiliennes de développer la coordination avec Washington en vue de proposer des solutions à la crise économique ainsi que d'intensifier les investissements réciproques. De ce point de vue, certains secteurs stratégiques sont mis en avant tels que le secteur de l'énergie, de la haute-technologie ou encore des infrastructures (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 22). Nous développerons plus en détails les relations entre les deux pays dans la prochaine partie de ce travail. Ces différents éléments sont essentiels pour mieux cerner les points de continuité et de rupture entre Lula et Rousseff.

3.3 L'importance de nuancer le lien Lula-Rousseff

Alors que Dilma Rousseff – dès sa candidature à la présidentielle brésilienne en 2010 – est présentée comme successeur naturel de Lula, imposant une continuité dans la politique menée par cette dernière vis-à-vis de son prédécesseur, les éléments développés précédemment démontrent la nécessité de nuancer ce postulat. De fait,

alors que Lula quitte le pouvoir avec un taux de popularité extraordinairement haut grâce, notamment, à l'impact de ses politiques sociales, le poids des attentes posé sur les épaules de Rousseff à son arrivée au pouvoir est important. Naturellement, cela influe également sur la politique étrangère développée par cette dernière (Marcondes et Mawdsley, 2017, p. 684).

Toutefois, les éléments de continuité et de rupture développés précédemment permettent de mieux cerner certains points essentiels à la compréhension de la politique extérieure brésilienne sous l'administration Rousseff. Cela permet de mieux nuancer le lien Lula-Rousseff. Avant toute chose, Dilma Rousseff accède au pouvoir dans un contexte bien plus défavorable que son prédécesseur, lui imposant la nécessité d'adopter une politique étrangère moins ambitieuse et plus centrée sur les intérêts domestiques. De plus, la personnalité de Rousseff entraîne le développement d'une attitude moins personnelle et plus discrète sur la scène internationale (Marcondes et Mawdsley, 2017, p. 685-687). En outre, la politique étrangère annoncée par cette dernière au début de son mandat est à concevoir tant dans une certaine continuité par rapport à celle développée par Lula, mais également en considérant certains points de rupture. La politique étrangère brésilienne entre 2003 et 2010 pose en effet les bases des objectifs énoncés par Rousseff dès 2011, tels que l'importance accordée à la coopération Sud-Sud, au développement de nouveaux partenariats stratégiques avec des acteurs émergents ainsi qu'aux organisations internationales et à la diplomatie multilatérale. Malgré cela, et sûrement motivé par les conjonctures ainsi que la volonté de ne pas être simplement inscrite dans une perspective de « continuïsme » par rapport à Lula, Rousseff développe quelques éléments singuliers en matière de politique étrangère. Ainsi, l'importance accordée aux droits humains et à la condition féminine ainsi que la volonté assumée de rapprochement avec les États-Unis constituent des éléments nouveaux (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 22-23). Ces différentes considérations permettent d'éviter de tomber dans le piège de l'analyse des mandatures Rousseff selon le prisme Lula – la présidente étant réélue en 2014 en remportant l'élection présidentielle de justesse face à Aécio Neves (PSDB) sur un score de 51,64% des voix contre 48,36% – nous pouvons aborder notre prochaine partie.

4 – Quatrième partie

La politique étrangère de Dilma Rousseff : une politique multipolaire et des relations en dents de scie avec Washington

4.1 Le développement d'une politique étrangère multipolaire

Alors que Dilma Rousseff succède à Lula à la présidence du Brésil le 1^{er} janvier 2011, cette dernière se caractérise par un style différent de son prédécesseur qui possédait une approche plutôt instinctive de la politique internationale du Brésil, tandis que la présidente s'illustre par un style plus pragmatique et raisonné (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 20). Nous avons développé, dans la partie précédente, l'importance des conjonctures liées aux mandatures de Rousseff ainsi que les défis face auxquels cette dernière est confrontée lors de son arrivée au pouvoir.

Dilma Rousseff élabore, comme l'explique son premier ministre des Relations extérieures Antonio Patriota (2011-2013), une politique étrangère basée autour du concept de « multipolarité bénigne » ou de « multipolarité inclusive » (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 20). Cette dynamique, basée sur la politique développée durant les mandatures de Lula, évoque la volonté de reconnaître l'aspect multipolaire de la structure des pouvoirs au sein du système international. Elle soutient le développement des économies émergentes et des États en voie de développement, au sein du processus de prise de décision des organisations internationales, tout en prônant le multilatéralisme ainsi que la démocratisation du système international et le développement d'organisations plus représentatives de la diversité des acteurs du système international (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 20). Comme l'explique Diego Santos Vieira de Jesus, ce prolongement par rapport aux mandatures de Lula s'explique par la continuité entre les deux administrations. De fait, Antonio Patriota était ambassadeur du Brésil à Washington entre 2007 et 2009 et a travaillé, après cela, comme secrétaire-général de l'*Itamaraty*, alors dirigé par Celso Amorim. Amorim est d'ailleurs, dans le gouvernement Rousseff, nommé au poste de ministre de la Défense, fonction qu'il occupe jusqu'en 2015. Ces éléments expliquent la continuité dans l'élaboration de la politique étrangère entre les deux présidents. Dilma Rousseff et Antonio Patriota ne développent pas de changements drastiques par rapport à l'administration Lula dans ce domaine. Lorsque Patriota démissionne en août 2013, dans le cadre d'une enquête liée à la protection d'un sénateur bolivien accusé de corruption, l'arrivée du diplomate Luiz Alberto Figueiredo – anciennement sous-secrétaire général pour l'environnement, l'énergie, la science et la technologie (2011-2013) et représentant permanent du Brésil auprès de l'ONU (juin à août 2013)

– à la tête du ministère des Relations extérieures (2013-2014), n'entraîne pas de bouleversements dans la dynamique multipolaire développée par l'administration Rousseff (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 20). La politique étrangère brésilienne continue donc de s'axer autour des concepts de multilatéralisme, du développement de partenariats stratégiques avec les acteurs émergents ainsi que de l'importance accordée à l'orientation Sud-Sud de la politique extérieure (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 23-37).

Toutefois, malgré cette continuité évidente dans l'élaboration d'une politique étrangère multipolaire, la politique étrangère développée par Rousseff implémente de nouveaux aspects à l'action du Brésil sur la scène internationale. A ce titre, l'importance nouvelle accordée aux droits humains constitue un élément à souligner (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 23). Mais, dans le cadre de notre analyse, la volonté de rapprochement avec les Etats-Unis développée par Rousseff et son administration constitue l'élément de rupture le plus intéressant. De fait, alors que cette dernière ouvre la voie à un dialogue nouveau avec Washington, il est utile de s'interroger sur une possible contradiction entre les points de vue américains et brésiliens concernant la « multipolarité inclusive », axe principal de la politique étrangère brésilienne. En d'autres termes, nous chercherons à définir si cette politique multipolaire n'entre pas en conflit avec la politique étrangère américaine, ainsi que les terrains d'entente et de mésentente entre les deux puissances à cette période (2011-2016). Pour ce faire, nous construisons notre propos en deux étapes. Dans un premier temps, nous abordons brièvement la politique étrangère développée par l'administration Obama (2009-janvier 2017) ainsi que son rapport avec le sous-continent sud-américain. Dans un second temps, nous développons – à travers une perspective chronologique – l'évolution des relations entre les deux pays durant les mandats de Dilma Rousseff, avec un accent particulier porté sur la politique étrangère brésilienne.

4.2 La politique étrangère des États-Unis sous Barack Obama (2009 - janvier 2017) et l'Amérique du Sud

Historiquement, les États-Unis ont longtemps perçu le sous-continent sud-américain comme faisant partie de sa zone d'influence exclusive. Ainsi, dans la vision de Washington, l'Amérique du Sud constitue le pré carré du géant nord-

américain, nécessitant au pays de développer sa présence politique, économique et militaire dans la région. Cette attitude remonte à la doctrine Monroe élaborée dès le 19^e siècle. Cette dernière – prévoyant un certain isolationnisme par rapport au système international – considère toutefois le continent américain comme la sphère d'influence exclusive de Washington. Les États-Unis n'hésitent donc pas à y adopter une politique proactive centrée autour du concept de panaméricanisme³⁴ (Gildherus, 2006, p. 5-16).

Au début du 21^e siècle, la déstabilisation politique et économique des États-Unis, ainsi que l'émergence de nouveaux acteurs, remettent en cause l'attitude traditionnellement hégémonique de Washington vis-à-vis du sous-continent. Dans ce contexte, le Brésil tend à assumer ses prétentions autonomistes de manière plus radicale, en témoigne les mandatures de Lula (2003-2010). Cela s'accompagne également d'un isolement croissant de Washington à cette période. George W. Bush doit affronter une opposition importante concernant ses guerres en Irak et en Afghanistan, ainsi que des problèmes internes liés aux déficits publics et commerciaux. De ce fait, Bush adopte un intérêt moindre pour le continent sud-américain qui, couplé à la croissance économique extraordinaire ainsi qu'aux mandats de Lula, permet une redéfinition des rapports entre Brasilia et Washington (Muxagato, 2015, p. 132-134).

Lorsque Barack Obama remporte la présidentielle en novembre 2008, et prend ses fonctions à la Maison-Blanche en janvier 2009, les attentes à son égard sont nombreuses. Ce dernier évoque, dès le début de son premier mandat, la volonté de réaffirmer le *leadership* américain, en s'opposant aux politiques unilatéralistes et isolationnistes développées par son prédécesseur, George W. Bush (Muxagato, 2015, p. 135). Il faut noter que lorsque Obama accède à la présidence, ce dernier hérite d'un contexte morose touché par les guerres en Irak et en Afghanistan qui s'enlisent, ainsi qu'une crise économique considérable. Face à cela, et dans un contexte où George W. Bush avait en partie mis à mal l'ordre international basé sur des concepts libéraux, la volonté de Barack Obama est de promouvoir la vision libérale des relations internationales en favorisant les échanges économiques et l'utilité des

³⁴ Pour plus d'informations sur les notions d'isolationnisme et de panaméricanisme des États-Unis, voir : REMOND René, *Histoire des États-Unis*, Paris : Presses Universitaires de France, Coll. « Que sais-je ? », p. 87-97.

organisations internationales et du droit international (David et Tourreille, 2018, p. 259-261). En réalité, Barack Obama – malgré l'étiquette d'idéaliste qui lui est souvent attribué lors de son accession à la présidence – demeure un président plutôt prudent et pragmatique, notamment en matière de politique étrangère (David, 2015, p. 915-916). Vis-à-vis de l'Amérique du Sud, le bilan de l'administration Obama est quelque peu contrasté. En effet, alors que l'élection d'Obama est reçue – dans le sous-continent – de manière relativement positive, ce dernier est alors perçu comme étant capable de palier l'attitude désastreuse adoptée par l'administration Bush. A ce sujet, les débuts de son administration sont prometteurs. Lors du Sommet des Amériques à Trinidad en avril 2009, Obama ouvre un dialogue sans précédent avec le Venezuela d'Hugo Chávez ainsi qu'avec Cuba dirigé par Raúl Castro. De plus, le président américain adopte une rhétorique plus mesurée que celle de ses prédécesseurs vis-à-vis de l'Amérique latine. Un certain nombre d'événements vont entacher les liens entre Washington et les États d'Amérique Centrale et du Sud. Le soutien au coup d'État au Honduras en 2009, l'accord militaire signé en 2010 avec la Colombie qui est alors considéré comme leur *pivot country* dans la région, la dégradation des relations avec Caracas et La Paz ou encore le lien avec les élections à Haïti en 2010 constituent autant d'éléments qui démontrent la perpétuation du panaméricanisme états-unien (Weisbrot, 2013, p. 37-48).

En résumé, l'attitude de l'administration Obama vis-à-vis de l'Amérique du Sud se situe, tantôt dans une volonté de dialogue renouvelé basé sur le principe « d'égal à égal », tantôt dans une tentative de préservation de l'influence de Washington à travers le sous-continent. Alors que les conjonctures, depuis le début du 21^e siècle, défavorisent l'influence du géant nord-américain au sein du système international, la politique étrangère développée par Obama³⁵ s'oriente autour d'une volonté de préserver l'influence américaine. Pour ce faire, il instaure de nouvelles bases : un discours plus mesuré et pragmatique, l'élaboration de nouvelles relations bilatérales et la promotion du multilatéralisme. Brasília profite de ce contexte pour

³⁵ Pour plus de détails sur la politique étrangère développée lors des mandatures de Barack Obama, voir les travaux de Michelle Bentley et Jack Holland : BENTLEY Michelle et HOLLAND Jack, *The Obama doctrine. A legacy of continuity in US foreign policy ?*, Londres : Routledge, 2016, 248 p. Voir également : BENTLEY Michelle et HOLLAND Jack, *Obama's foreign policy. Ending the war on terror*, Londres : Routledge, 2013, 224 p. Le travail d'Emanuela Falcone est également intéressante au regard de l'Amérique latine : FALCONE Emanuela, *USA Foreign Policy in Latin America : the Challengers*, Rome : LUISS Guido Carli, 2015, 206 p.

accroître son autonomie, mais il demeure que Washington reste un partenaire de taille pour le pays lusophone. Ainsi, l'administration Rousseff – tout en préservant la quête d'autonomie développée par Lula – cherche à réinstaurer un dialogue important avec Washington (Muxagato, 2015, p. 131-152).

4.3 Un rapprochement progressif et des initiatives communes (2011-2012)

A l'arrivée de Dilma Rousseff à la tête du Brésil en janvier 2011, les intentions de cette dernière concernant les relations entre Brasilia et Washington sont claires. Il est nécessaire d'établir un nouveau dialogue et de nouvelles initiatives communes. Aussi, le choix de nommer l'ex-ambassadeur du Brésil à Washington (2007-2009), Antonio Patriota, à la tête du ministère des Relations extérieures constitue un élément majeur. La volonté de l'administration Rousseff est de renforcer les liens avec Washington. Ces derniers ont été affaiblis sous l'administration Lula, à cause de questions telles que la crise économique ou le débat concernant le programme nucléaire iranien. Malgré cela, le géant nord-américain, en 2011, est le principal investisseur étranger au Brésil ainsi que le second partenaire commercial le plus important. Les États-Unis sont le deuxième pays important le plus de produits brésiliens, ce qui démontre sa valeur pour Brasilia (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 27).

Dilma Rousseff accède à la présidence dans un contexte où les relations bilatérales avec les États-Unis sont définies par un dialogue stratégique mis sur pied en 2005 entre Lula et George W. Bush. Ce dernier reconnaît la position nouvelle du Brésil au sein du système international, ainsi que l'importance d'échanger entre les deux puissances (Soreanu Pecequilo, 2014, p. 13). De cette manière, lorsque Rousseff accède au pouvoir, le Brésil constitue – aux yeux des États-Unis – une puissance mondiale. Cependant, les pressions internes autour de l'alignement vis-à-vis de Washington compliquent l'élaboration d'un consensus au sein des élites brésiliennes (Soreanu Pecequilo, 2014, p. 18). Le premier élément concret à souligner concernant les relations entre les deux pays, apparaît dès mars 2011, avec la visite de Barack Obama au Brésil. Durant celle-ci, les deux dirigeants expriment leurs intérêts mutuels dans de nombreux domaines : la mise en commun des agendas

bilatéraux, régionaux et globaux ainsi que la nécessité de coopérer dans différents secteurs, tels que le commerce et les investissements réciproques, l'énergie ou encore les sciences et les technologies (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 28). Ainsi, les avancées les plus significatives résident dans les changements apportés au dialogue stratégique de 2005. La déclaration commune de mars 2011 présente les deux pays comme des « partenaires globaux » (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 27), et exprime le souhait d'élever le dialogue stratégique au niveau présidentiel. De ce fait, une institutionnalisation des réunions est opérée. Ces dernières sont désormais perçues comme une tâche des pouvoirs exécutifs et des agences. Cela se cristallise, notamment, autour du « dialogue sur le partenariat global », du « dialogue économique et financier » ainsi que du « dialogue stratégique sur l'énergie » (Soreanu Pecequilo, 2014, p. 19). Ces différents éléments mettent l'accent sur la volonté des deux présidents de renforcer les investissements réciproques, ainsi que de soutenir la coopération et les accords entre les deux pays. Cette volonté touche principalement les milieux des infrastructures, de l'énergie et des hautes technologies, mais également d'autres domaines tels que la volonté – par le biais des Nations Unies et d'autres institutions multilatérales – de promouvoir les valeurs démocratiques ainsi que les droits humains (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 27). La coopération trilatérale est également développée, promouvant l'action des États-Unis et du Brésil dans un pays tiers. Cette dernière se concrétise dans plusieurs domaines, dont la sécurité alimentaire, les soins de santé ou encore la lutte contre le trafic de drogue. Concrètement, la volonté de développer la coopération entre les deux pays se traduit par une série d'accords signés en 2011 tels que l'accord de coopération commerciale et économique, le partenariat pour le développement de biocarburants pour l'aviation ou encore, la mise sur pied d'un protocole d'accord concernant l'établissement d'un programme de dialogue stratégique entre les deux puissances (Soreanu Pecequilo, 2014, p. 20). Un élément majeur de la coopération entre Brasilia et Washington concerne l'importance des questions énergétiques, notamment en ce qui concerne l'exploitation du pré-sel brésilien au large de la côte Est du pays. L'exploitation d'importants gisements de pétrole enfouis sous une couche de sel – communément appelé pétrole antésalifère – découverts dans l'océan Atlantique, au

large des côtes brésiliennes, constitue en effet un intérêt essentiel des relations entre les deux pays³⁶.

Le secteur militaire et de la défense constitue un autre élément illustrant le réchauffement des relations entre Brasilia et Washington, à l'arrivée de Dilma Rousseff à la tête du Brésil. En avril 2012, cette dernière se rend aux États-Unis en vue de développer – avec Barack Obama – la création d'un nouveau dialogue de coopération en matière de défense. L'objectif de ce dernier est de favoriser les rencontres entre les ministres de la Défense des deux pays afin de faciliter les négociations au niveau présidentiel (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 28). Certes, au regard de Washington, l'objectif est également d'accroître sa part de marché concernant les produits militaires, en Amérique du Sud et au Brésil (Soreanu Pecequilo, 2014, p. 21). La rencontre d'avril 2012 entre les deux présidents est également l'occasion de discuter des conclusions apportées par le dialogue économique et financier, principalement dans l'optique d'étendre les investissements mutuels. D'autres thématiques secondaires sont également abordées, telles que la question des visas (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 28).

C'est au niveau des questions commerciales que le dialogue entre les deux pays continue de connaître des controverses importantes. La décroissance des flux commerciaux entre les deux pays continue de se confirmer sous l'administration Rousseff. Cela est causé, comme l'explique Cristina Soreanu Pecequilo, par la difficulté à ouvrir le marché nord-américain aux importations brésiliennes, ainsi que le décalage dans les mécanismes de subventions (Soreanu Pecequilo, 2014, p. 21). Les tensions autour de certains secteurs, tels que le coton et le jus d'orange, sont symptomatiques de cette tendance. Ainsi, les relations commerciales entre les deux pays oscillent, en témoigne la décision du gouvernement américain – en 2011 – de verser une *Farm bill* d'un montant de près de 150 millions de dollars à l'Institut brésilien du coton, paiement qui est stoppé dès 2013. Les tensions à l'élection de Roberto Azevêdo à la tête de l'OMC, face à un candidat américain, démontrent aussi ces dissensions (Soreanu Pecequilo, 2014, p. 22). De plus, la politique d'Obama en matière économique et financière participe à un certain endiguement des économies

³⁶ La page 21 de l'article de Cristina Soreanu Pecequilo développe cet aspect ainsi que les intérêts liés au ressources énergétiques plus en profondeur.

émergentes, ce qui n'est pas sans susciter le mécontentement des autorités brésiliennes. Par prolongation, cette réticence à réformer les institutions financières doit être comprise comme l'une des raisons de la perpétuation de la politique Sud-Sud sous Rouseff ainsi que de la recherche de nouveaux débouchés dans le secteur économique et commercial brésilien (Soreanu Pecequilo, 2014, p. 21).

D'autres sujets de controverse entre Brasilia et Washington apparaissent dès 2011, notamment en ce qui concerne le conflit en Libye. En effet, Antonio Patriota – dès son entrée en fonction à la tête du ministère des Relations extérieures – énonce la volonté de la diplomatie brésilienne de promouvoir le droit international, le multilatéralisme ainsi que le respect du principe de non-intervention. Dans ce cadre, l'objectif de la politique étrangère brésilienne est de promouvoir le dialogue et d'éviter d'utiliser la coercition. De ce point de vue, Brasilia cherche alors à renforcer ses liens avec d'autres acteurs, en vue de promouvoir la place des puissances émergentes dans la résolution des conflits à l'échelle internationale. Dès octobre 2011, alors qu'en Libye Mouammar Khadafi est tué et que son régime s'effondre, le Brésil présente un concept qui démontre les objectifs entretenus par le pays, la notion de « *responsibility while protecting* » (RWP)³⁷. L'objectif de cette dernière est de mettre en place des interventions pour la protection des civils plus proportionnelles et redevables, en prévenant les abus de la « *responsibility to protect* » (R2P)³⁸. Le Brésil explique cela par la nécessité d'encadrer les interventions militaires au regard de la situation en Libye. Toutefois, les opposants à cette proposition – parmi lesquels Washington figure en tête de liste – voient celle-ci comme un moyen des puissances émergentes, telles que la Chine, la Russie ou le Brésil, d'imposer des limites aux actions de la communauté internationale et dans ses moyens d'intervention, considérant que le RWP constitue un obstacle à l'action collective (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 29). En outre, les critiques du Brésil à l'égard de l'utilisation militaire de l'énergie nucléaire, ainsi que sur les arsenaux nucléaires de pays comme les États-Unis, soulignent également d'autres points de tensions entre les deux pays (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 30).

³⁷ Pour plus de détails à ce sujet, voir : THORSTEN Benner, *Brazil as a norm entrepreneur : the « Responsibility While Protecting » initiative*, Berlin : Global Public Policy Institute, 2013, 11 p.

³⁸ Pour plus d'informations à ce sujet, voir : VERELLEN Thomas, « A Few Words on the Responsibility to Protect », dans *Jura Falconis*, 2012, vol. XLVIII, n°1, p. 151-187.

En résumé, l'arrivée de Dilma Rousseff à la tête du Brésil en janvier 2011 marque la remise sur pied d'un dialogue conséquent avec Washington, volonté qui est alors motivée par les conjonctures. Dans ce cadre, Obama et Rousseff n'hésitent pas à se consulter pour développer la coopération dans de nombreux domaines ainsi que des initiatives communes. Qui plus est, la prise de conscience de l'administration Obama, de considérer le Brésil comme une puissance importante dans l'espace sud-américain et mondial, semble conforter cette attitude. Toutefois, force est de constater que cette relation demeure profondément pragmatique. De son côté, Washington cherche à collaborer avec Brasilia dans des secteurs qui lui sont chers, en vue de préserver son influence face à des acteurs importants tels que la Chine. Le Brésil, quant à lui, semble adopter une attitude bipolaire, tiraillé entre la nécessité de coopérer avec le géant nord-américain et la volonté d'accroître son autonomie et son indépendance vis-à-vis de ce dernier. A ce titre, les points de tensions commerciaux, militaires et diplomatiques demeurent des exemples révélateurs. De ce fait, les relations à partir de 2013 commencent à périlcliter pour des raisons multiples (Soreanu Pecequilo, 2014, p. 24-25).

4.4 Les freins aux relations Brasilia-Washington : l'affaire Snowden comme symptôme (2013)

Alors que – depuis l'arrivée de Dilma Rousseff à la tête du Brésil – les relations avec Washington semblent aller vers une coopération croissante dans de nombreux secteurs, une série de controverses démontre certains désaccords entre les deux pays. Nous l'avons vu, les politiques financières et commerciales des deux puissances entrent parfois en contradiction – ce qui démontre la nature profondément pragmatique de leur rapprochement – et les contentieux diplomatiques persistent. Dans ce contexte, malgré une volonté de l'administration Rousseff d'opérer à un rapprochement avec le géant nord-américain, les relations demeurent fragiles et facilement sujettes à des perturbations.

En juin 2013, le *Washington Post* et *The Guardian* publient des documents confidentiels – fournis par Edward Snowden qui travaillait pour la NSA par l'intermédiaire de la firme Booz Allen Hamilton – démontrant l'amplitude des opérations de cyber surveillance développées par les services de renseignement

américains, principalement sous le joug de la *National Security Agency* (NSA). Ces informations démontrent l'importance des informations recueillies dans ce cadre, ainsi que la collaboration étroite des services de renseignement américains avec d'autres pays, tels que les services de renseignement britanniques, canadiens, australiens, néo-zélandais ou encore allemands (Murata, Adams et Palma, 2017, p. 183-184).

Sans entrer dans les détails des pratiques de surveillance développées dans ce cadre, les révélations d'Edward Snowden apparaissant dans la presse, connaissent un retentissement international tant les opérations d'espionnage ont été opérées à une très grande échelle. De ce fait, les informations divulguées par l'ex-administrateur de système travaillant pour la NSA démontrent, à quel point, les agences de surveillance américaines et d'autres pays opèrent une surveillance importante des populations. D'un côté, ces agences exploitent les données recueillies par une multitude d'entreprises et font appel à des sous-traitants pour la mise en œuvre de leurs programmes. D'un autre côté, les informations issues des *cookies* et des données d'utilisation, que l'utilisateur divulgue par la simple utilisation de son smartphone et des applications y figurant, sont également soumises à l'espionnage des agences de sécurité. Cela a, par prolongation, posé de nombreuses questions autour des concepts de *Big Data* et de sécurisation des données (Lyon, 2014, p. 1-2). Bien que l'argument principal pour justifier ces programmes soit la nécessité et l'urgence provoquée par la lutte anti-terroriste, ce dernier devient rapidement obsolète lorsque – le 29 juin 2013 – des documents prouvent la mise sous surveillance de certaines personnalités de haut rang, telles que Angela Merkel, François Hollande mais aussi Dilma Rousseff (Deléage, 2014, p. 6).

Les relations entre le Brésil et les États-Unis connaissent une détérioration importante, dans la foulée des révélations d'Edward Snowden. Alors que les communications privées, entre Rousseff et certains de ses plus proches conseillers, ont fait l'objet d'un espionnage conséquent, certains citoyens brésiliens et certains cadres des firmes les plus importantes du pays – dont l'imposante entreprise du secteur pétrolier *Petrobras* – découvrent qu'ils ont été soumis à une mise sur écoute et à une collecte d'informations illégale de la part des agences américaines. Ces révélations, couplées aux réponses insatisfaisantes de Washington, participent alors à brouiller les relations entre le Brésil et les États-Unis (Hakim, 2014, p. 1161).

La réaction de Brasilia ne se fait pas attendre. La présidente Dilma Rousseff annule sa visite d'État à Washington prévue en octobre 2013. Dans la foulée, des explications sont demandées, par l'intermédiaire de l'ambassade du Brésil à Washington et de l'ambassade des États-Unis à Brasilia (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 30). Rousseff dénonce également, à l'occasion de forums internationaux et de sa visite aux Nations Unies, les graves violations provoquées par l'attitude des services de renseignement américains ainsi que son impact négatif sur les relations entre les pays (Hakim, 2014, p. 1161). Le ministre des Relations extérieures, Antonio Patriota, énonce également la volonté des autorités brésiliennes de promouvoir l'amélioration des normes multilatérales sur la sécurité des télécommunications par le biais de l'Union Internationale des Télécommunications (ITU). Cela s'accompagne d'initiatives lancées au sein des Nations Unies pour interdire les abus et la violation des informations confidentielles des utilisateurs (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 30). Quoi qu'il en soit, cette affaire endommage profondément les relations entre Brasilia et Washington en 2013, entachant l'attitude de l'administration Obama et la relation de confiance établie entre Dilma Rousseff et ce dernier. Alors que les deux pays avaient déjà connu une confrontation importante en 2010 autour du dossier du nucléaire iranien, l'affaire Snowden ravive – une fois de plus – les tensions entre les deux puissances (Hakim, 2014, p. 1161-1162).

4.5 Le maintien de relations en dents de scie (2013-2016)

Dès la mois d'août 2013, soit seulement quelques semaines après l'éclatement du scandale provoqué par les déclarations d'Edward Snowden, le ministre des Relations extérieures brésilien – Antonio Patriota – est contraint de démissionner pour une affaire liée à la protection d'un sénateur bolivien accusé de corruption. L'arrivée à la tête de l'*Itamaraty* de Luiz Alberto Figueiredo n'engendre pas de changements drastiques dans la politique étrangère multipolaire développée par son prédécesseur (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 20). Ce nouveau ministre doit gérer – en ce qui concerne les relations avec les Etats-Unis – les retombées liées à l'affaire Snowden. Alors que le début du mandat de Dilma Rousseff (2011-2012) se caractérise par un réchauffement des relations avec Washington malgré la persistance de certains points de friction, l'affaire Snowden éclatant à la mi-2013, marque le début d'une période caractérisée par un refroidissement des relations et une attitude

plus mesurée de Brasilia à l'égard du géant nord-américain. La postposition de la visite d'État de Dilma Rousseff à Washington d'octobre 2013, les critiques adressées par la présidente lors de forums internationaux à l'égard de l'attitude des Etats-Unis, ainsi que les propositions multiples pour densifier et affiner le cadre législatif international en matière de cyber sécurité et d'utilisation des données personnelles, constituent autant d'éléments qui démontrent le refroidissement des relations dès 2013 (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 30). Alors que le rapprochement entre les deux pays allait dans le sens d'une coopération renforcée, les événements liés aux révélations d'Edward Snowden – ainsi que l'attitude négligente de la Maison-Blanche ne présentant pas d'excuses officielles au gouvernement brésilien – provoquent un point de rupture dans les relations entre Brasilia et Washington. Au Brésil, les relations avec le géant nord-américain deviennent un point de tension important entre la coalition au pouvoir et l'opposition durant la fin du premier mandat de Dilma Rousseff et la préparation de l'élection présidentielle de 2014 (Hirst et Baker Valls Pereira, 2016, p. 116).

En réalité, comme l'explique Cristina Soreanu Pecequilo, l'affaire Snowden constitue certes un frein aux relations entre Brasilia et Washington – entachant grandement, au sein de l'opinion publique brésilienne, la vision des Etats-Unis – mais, ne considérer les relations entre les deux pays, à partir de 2013, qu'à travers le prisme des révélations d'Edward Snowden implique une clé d'analyse biaisée. Alors que ces événements sont devenus le fer de lance de l'opposition à Dilma Rousseff, et sans nier la gravité des enjeux posés par l'affaire Snowden, il faut également s'intéresser aux éléments de contexte des relations américano-brésiliennes durant cette période (Soreanu Pecequilo, 2014, p. 24-25). En réalité, la fin de l'année 2013 et le début de l'année 2014 est une période extrêmement troublée tant sur le plan interne qu'externe au Brésil. Dès le début de l'année 2013, de nombreuses manifestations – provoquées par un marasme économique – apparaissent dans les plus grandes villes du pays telles que São Paulo et Rio de Janeiro pour soulever les problèmes liés au taux de pauvreté, à la corruption, ainsi que les revendications ciblées contre certains partis politiques. En 2014, alors que la Coupe du Monde a lieu et que les manifestations s'estompent progressivement, ces dernières continuent d'être utilisées par l'opposition pour critiquer la politique de Dilma Rousseff. L'affaire Snowden est alors perçue comme un moyen de réaffirmer une politique

plus forte et engagée (Soreanu Pecequilo, 2014, p. 26). L'élection présidentielle se tenant en octobre 2014 – cette dernière opposant Dilma Rousseff à Aécio Neves (PSDB) – il faut comprendre ces éléments dans un contexte de confrontation politique relativement important.

En ce qui concerne les relations avec les Etats-Unis, les mois de septembre et octobre 2013 sont naturellement marqués par une critique extrêmement vive de Brasilia à l'égard de Washington. Rousseff n'hésite pas à adopter une critique virulente concernant les affaires d'espionnage lors de son discours à l'ouverture de la 68^e Assemblée générale des Nations Unies le 24 septembre 2013 (Rousseff, 2013, 6 p.). Le 20 novembre 2013, ces discussions aboutissent à la résolution de l'Assemblée générale de l'ONU autour du « Droit à la vie privée à l'ère numérique »³⁹. Cela constitue un élément principal dans la politique étrangère développée par Rousseff puisqu'il s'agit de la première réelle innovation poussée par la présidente, favorisant l'instrumentalisation de cette thématique par l'administration Rousseff pour contrer des critiques régulières sur le recul de la politique étrangère durant son premier mandat (Soreanu Pecequilo, 2014, p. 26-27).

Au-delà des questions liées à la cyber sécurité et à la protection des données personnelles⁴⁰, les autorités brésiliennes prennent des décisions, entre 2013 et 2014, qui semblent marquer une tentative de distanciation à l'égard de Washington. En réalité, l'objectif de ces dernières sont alors clairement de diversifier les partenariats avec des nouveaux acteurs, à l'image de la politique développée depuis Lula, ainsi que de chercher des alliances qui permettent au Brésil de tirer des bénéfices plus importants. Dans ce cadre, deux exemples sont révélateurs de cette tendance. Le choix de l'administration Rousseff d'opter en 2013, dans le cadre de l'achat d'avions de combat pour l'armée brésilienne, pour le modèle JAS 39 Gripen produit par la société suédoise SAAB plutôt que les F-22 développés par la société américaine Boeing. Ce contrat valant pour plus de 4 milliards de dollars et la coopération avec la France dans la conception de sous-marins constituent un exemple de la distanciation

³⁹ A retrouver à la référence : A/C.3/68/L.45/Rev.1.

⁴⁰ L'article de Mauricio Santoro et Bruno Borges constitue, à ce titre, un travail très intéressant : SANTORO Mauricio et BORGES Bruno, « Brazilian Foreign Policy Towards Internet Governance », dans *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2017, vol. LX, n°1, 16 p. Accessible sur : <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/TCv9k9dPmfrS8TH5G67ctbn/?format=html&lang=en>, consulté le 29 juillet 2021.

opérée dès 2013 (Soreanu Pecequilo, 2014, p. 27-28). Un autre exemple révélateur de cette tendance – et d’autant plus symbolique tant la coopération américano-brésilienne en matière d’énergie est un secteur clé des liens entre Washington et Brasilia – est la vente du gisement Libra à un consortium formé par les entreprises Petrobras, Total, Shell ainsi que CNPC et CNOOC. La raison de l’absence des entreprises américaines et britanniques est en partie liée, d’une part, à la non-volonté du gouvernement brésilien de s’y associer et, d’autre part, au fait que les entreprises américaines estiment alors que la formation d’un consortium n’est pas intéressante (Soreanu Pecequilo, 2014, p. 28-29).

Malgré des critiques vives à l’égard des Etats-Unis suite à l’affaire Snowden, ainsi que la recherche de diversification de ses partenariats, le Brésil de Dilma Rousseff ne semble pas démontrer la volonté de demeurer dans une situation fragile et instable au regard de ses relations avec Washington. Toutefois, les relations demeurent paralysées dans le courant de l’année 2014. Lorsque Joe Biden – alors vice-président des Etats-Unis – visite le Brésil à l’occasion de la Coupe du Monde en juin 2014, l’objectif de ses rencontres avec la présidente sont clairs. Il faut rétablir les relations entre les deux pays. Mais, dans les faits, la tension reste palpable. L’opinion publique brésilienne critique le manque d’excuses adressées par Joe Biden. Dilma Rousseff ne présente aucune déclaration officielle et Michel Temer refuse de participer à une déclaration officielle aux côtés de son homologue américain. En réalité, cette attitude est à observer de deux points de vue. D’un côté, cela démontre la fracture opérée dans les relations entre Brasilia et Washington depuis 2013. D’un autre côté, Dilma Rousseff est, en juin 2014, dans une position fragile car elle prépare une élection présidentielle suivant des sondages défavorables. Elle est sujette à des critiques de plus en plus vives et le contexte économique demeure sur une pente glissante (Hakim, 2014, p. 1162). Cependant, les deux dirigeants continuent d’insister sur la continuité des dialogues entre les deux pays. Certes, cela a un objectif politique, celui de réduire au maximum ce débat à la veille des élections présidentielles, mais l’opinion publique brésilienne demeure intransigente concernant la nécessité de changer la politique de l’Etat dans son attitude vis-à-vis des Etats-Unis (Soreanu Pecequilo, 2014, p. 29-31). Naturellement, les préoccupations de l’administration Rousseff pour la seconde moitié de l’année 2014 demeurent centrées autour de l’élection présidentielle.

Le second mandat de Dilma Rousseff qui débute en janvier 2015 – après une victoire serrée face au candidat du PSDB Aécio Neves (51,64% des voix contre 48,36%) – s’inscrit dans un contexte d’aggravation des conjonctures économiques et d’une tension politique croissante. Ainsi, la présidente est confrontée à de nombreux défis à l’aube de son second mandat. D’un point de vue interne, les objectifs sont de relancer l’économie du pays, de lutter contre les difficultés liées à la pauvreté et au taux de chômage, ainsi que d’endiguer les problèmes de corruption. D’un point de vue externe, les enjeux sont également multiples. Premièrement, il s’agit de renforcer l’intégration en Amérique du Sud, notamment à travers le MERCOSUR, dont le Brésil assure la présidence pour le premier semestre de 2015. Deuxièmement, l’orientation Sud-Sud et la recherche de nouveaux acteurs demeurent des axes essentiels de la politique étrangère de Dilma Rousseff dès sa réélection, notamment à travers les *BRICS*. Ces derniers établissent – dès juillet 2014 – une nouvelle banque de développement permettant de consolider les relations entre les différents pays. A la suite du refroidissement des relations entre Brasilia et Washington posé depuis juin 2013, les relations avec les Etats-Unis – qui constituent une puissance considérable sur le continent – demeurent un souci important pour Rousseff et son administration (Sarr, 2014, p. 1-4). Notons, à ce titre, que Mauro Vieira est nommé ministre des Relations extérieures pour le second mandat de Dilma Rousseff et prend ses fonctions le premier janvier 2015. Vieira a occupé les postes d’ambassadeur du Brésil en Argentine (2004-2010) et aux États-Unis (2010-2014). Ce choix, au regard des relations entre Brasilia et Washington, est révélateur des objectifs de la politique étrangère de Dilma Rousseff à l’issue de sa réélection.

Les deux années de relations chahutées par les événements liés à l’affaire Snowden provoquent la réapparition de querelles multiples entre les deux pays telles que la différence d’approches pour résoudre les problèmes au Venezuela ou en Crimée, le refus de Washington de soutenir le Brésil dans sa revendication d’une place de membre permanent au CSNU, ou encore la réticence des Etats-Unis à réformer le FMI afin de donner plus d’importance aux économies émergentes. Malgré ces tensions entre Brasilia et Washington, les gouvernements brésiliens et américains cherchent dès la fin d’année 2014 – et principalement à partir de l’année 2015 – à réinstaurer un dialogue entre les deux pays (Congressional Research Service, 2016, p. 10-11). De notre point de vue, nous pouvons suggérer que les

élections présidentielles étant passées, les conjonctures économiques moroses ainsi que la volonté du Brésil de renforcer la libéralisation du système international sont autant d'éléments qui poussent Dilma Rousseff – à l'issue de sa réélection – à adopter, à nouveau, un dialogue basé sur la coopération et le réchauffement des relations avec le géant nord-américain. D'ailleurs, la présidente déclare, dès son discours inaugural en janvier 2015, qu'il est important d'améliorer les relations avec Washington. Joe Biden est d'ailleurs présent lors de cette déclaration (Congressional Research Service, 2016, p. 10-11).

Symboliquement, après l'annulation de la visite d'octobre 2013, ce réchauffement des relations est illustré par la rencontre entre Dilma Rousseff et Barack Obama aux Etats-Unis en juin 2015. En réalité, cet apaisement des relations est à voir aussi bien d'un souhait du Brésil – Rousseff connaissant un manque de soutien politique et devant faire face à une situation économique défavorable – que des Etats-Unis. En effet, Washington – en restaurant les relations avec Cuba – démontre sa volonté de créer de nouvelles relations avec les Etats latino-américains (Hirst et Baker Valls Pereira, 2016, p. 116). Le voyage de la présidente brésilienne s'oriente donc, au-delà de ses rencontres avec le président américain, autour de la visite de nombreuses agences, entreprises et banques américaines concernées par l'investissement au Brésil, d'une participation au sommet Brésil-Etats-Unis sur l'entrepreneuriat, ainsi que de la rencontre avec des personnalités influentes dans des domaines stratégiques, tels que l'intelligence artificielle, le secteur aérospatial ou encore le milieu médical. Plus concrètement, et point fort de cette visite d'Etat, de nombreux accords liés à la défense sont signés entre les deux pays. Ceux-ci vont de l'échange d'informations à l'achat d'équipements (Hirst et Baker Valls Pereira, 2016, p. 116-117).

Pendant la période 2015-2016, la collaboration entre le Brésil et les Etats-Unis continue d'être développée dans plusieurs domaines. En effet, en ce qui concerne le développement des initiatives trilatérales, l'entraide entre les deux pays s'oriente dans de nombreux secteurs, dont la lutte contre la propagation du virus de l'immunodéficience humaine (HIV), le développement du secteur militaire brésilien ou encore des infrastructures liées au domaine maritime. Les Etats-Unis prévoient également d'allouer un budget de plus de 10 millions de dollars pour aider les programmes environnementaux brésiliens, notamment en ce qui concerne la

préservation de la forêt amazonienne. En outre, les autorités brésiliennes et américaines développent, dès novembre 2015, une collaboration intensive pour pallier à l'épidémie de fièvre Zika touchant le pays lusophone (Congressional Research Service, 2016, p. 10-13). Quant aux relations commerciales, cette période marque la continuité des difficultés entre Washington et Brasilia à conclure des accords commerciaux. Cependant, des avancées sont faites en ce qui concerne la production de coton, un protocole d'accord étant signé en octobre 2014 afin de proposer des solutions acceptables pour les deux parties. Malgré cela, et principalement causé par la détérioration de l'économie brésilienne, les échanges de marchandises entre les deux pays chutent de près de 20%, après une période d'augmentation considérable entre 2005 et 2014 (+83%). Les flux commerciaux entre les deux pays demeurent considérables, avec un avantage certain pour les Etats-Unis, qui demeurent moins dépendant des produits brésiliens que le Brésil n'est dépendant des produits nord-américains (Congressional Research Service, 2016, p. 13-20).

Le secteur de l'énergie demeure un enjeu stratégique de la relation entre les deux puissances. Durant la rencontre entre les deux présidents en juin 2015, ces derniers réaffirment l'importance d'adopter un nouveau dialogue et une coopération renforcée, principalement en ce qui concerne les biocarburants ainsi que le pétrole et les gaz naturels (Congressional Research Service, 2016, p. 13-20). Enfin, dernier élément utile à la compréhension des relations entre Brasilia et Washington, la coopération en matière de sécurité demeure un enjeu majeur entre les deux pays entre 2015 et 2016. Concernant la lutte contre le terrorisme et le narcotrafic, aucune avancée significative n'est à signaler durant cette période. Nous pouvons même souligner un certain recul en ce qui concerne la lutte contre le trafic de drogue. L'administration Obama ne dégage pas de budget à destination du Brésil dans le cadre de l'assistance contre le narcotrafic entre 2015 et 2017. Toutefois, le secteur de la défense demeure un domaine privilégié de la coopération américano-brésilienne, en témoigne les accords de défense signés en 2015 et les budgets alloués pour promouvoir celle-ci (Congressional Research Service, 2016, p. 20-23).

Toutefois, la situation interne au Brésil – provoquée par une situation économique et politique compliquée – amène Dilma Rousseff à accorder une importance décroissante à la politique étrangère du Brésil et à s'attarder sur les

problèmes de politique intérieure. En effet, en mars 2014 surviennent les premières arrestations dans le cadre de l'opération *Lava Jato*. Cette dernière est une enquête judiciaire – sur fond de lutte politique – impliquant de nombreuses personnalités politiques dans des scandales de corruption et de blanchiment d'argent. Le géant Petrobras ainsi que l'entreprise de BTP Odebrecht sont les firmes les plus importantes liées à cette affaire (Delcourt, 2018, p. 24-30). Sans entrer dans les détails de l'enquête, il est important de retenir que l'opération *Lava Jato* devient un thème clivant au sein de la classe politique et de l'opinion publique brésilienne, devenant un sujet central des discussions entre 2014 et 2016. Le 1^{er} février 2015, le PT et Dilma Rousseff perdent leur soutien au niveau législatif puisqu'à la tête de la Chambre des Députés est élu le membre du Parti du mouvement démocratique (PMDB, actuellement MDB) Eduardo Cunha. A partir de ce moment-là, la lutte entre l'exécutif et le législatif s'intensifie. Lula est arrêté en mars 2016. En avril 2016, la Chambre des Députés débute les procédures d'*impeachment* à l'encontre de Dilma Rousseff, en votant en faveur du lancement des procédures de destitution à 367 voix contre 137. Le 12 mai, c'est le Sénat qui vote la suspension des fonctions de la présidente pour 180 jours, et Michel Temer doit reprendre les fonctions présidentielles durant cette période. Ces étapes mènent à la destitution officielle de la présidente le 31 août de la même année. Cette dernière est remplacée par son vice-président, Michel Temer, membre du PMDB (Nunes et Ranulfo Melo, 2017, p. 282-300). Le retour de la droite à la tête du Brésil constitue alors un changement important dans l'organisation politique du pays, qui n'est pas sans conséquences pour la politique étrangère brésilienne.

Conclusion

Cette analyse de la politique étrangère développée par Dilma Rousseff et son administration, lors de ses années à la tête du Brésil (2011-2016), permet de mieux cerner les rapports entretenus par le pays lusophone avec les Etats-Unis durant cette période. Pour ce faire, notre propos s'est articulé en quatre étapes. En premier lieu, nous avons défini les cadres théoriques propres à l'analyse de la politique étrangère, en cherchant à démontrer l'importance de la multiplicité des acteurs influant sur cette dernière. Ces éléments apparaissent tout au long de ce travail puisque, bien que notre intérêt premier soit la figure présidentielle, nous avons tenté de souligner l'influence d'autres acteurs tels que le ministre des Relations extérieures et son ministère, l'importance du pouvoir législatif brésilien, ou encore, l'impact de l'opinion publique ou du secteur privé sur l'élaboration de la politique extérieure du Brésil. En deuxième lieu, ce travail s'est intéressé à la transition démocratique du Brésil et ses conséquences, en portant un accent particulier sur les périodes Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) et Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). De ce point de vue, notre postulat s'est orienté autour de l'idée que Fernando Henrique Cardoso est le premier président brésilien, après plusieurs décennies d'instabilité, qui développe une politique extérieure plus ambitieuse, bien que naturellement alignée sur les intérêts de Washington. Toutefois, c'est sous Lula – le président étant favorisé par un contexte de « virage à gauche » dans de nombreux pays sud-américains, ainsi que par des conjonctures économiques favorables – que la politique étrangère brésilienne se revendique plus autonome et ambitieuse. Ce dernier jette les bases de la politique étrangère de Dilma Rousseff. En troisième lieu, nous nous sommes penchés sur l'arrivée de Dilma Rousseff au pouvoir, ainsi que les objectifs annoncés de sa politique étrangère. A ce titre, nous avons développé les éléments de continuité et de rupture par rapport à son prédécesseur, de même que l'importance de nuancer la perception de la présidente comme simple successeur de Lula. En dernier lieu, notre propos s'est concentré sur la politique étrangère multipolaire développée par l'administration Rousseff, ainsi que les points de concordances et de discordances avec Washington durant les deux mandats de celle-ci. De ce point de vue, nous avons tenté de développer les principaux axes de coopération entre les deux pays, de même que les éléments compliquant les relations entre ces derniers.

Concernant la politique étrangère de Dilma Rousseff, plusieurs éléments sont à rappeler. En succédant à Lula, lequel est le fondateur du PT, de nombreux

observateurs voient Dilma Rousseff comme la successeur naturelle de Lula tant en matière de politique intérieure qu'extérieure. Sur le plan de la politique étrangère, il est vrai que certains éléments développés sous l'administration Rousseff marquent une continuité par rapport à son prédécesseur. Ainsi, la consolidation de l'ancrage Sud-Sud de la politique étrangère, l'importance accordée à l'élaboration de nouveaux partenariats stratégiques avec les acteurs émergents, et l'orientation accordée à la multilatéralisation des relations et aux organisations internationales, sont autant d'éléments qui sont initiés par Lula et perpétués par Rousseff. Dans la lignée de son prédécesseur, comme l'énonce le ministre des Relations extérieures Antonio Patriota (2011-2013), l'objectif de la politique étrangère de Dilma Rousseff est de mettre en place une politique extérieure basée autour du concept de « multipolarité bénigne » ou « multipolarité inclusive ». En d'autres termes, cette dernière reconnaît le caractère multipolaire de la structure des pouvoirs au sein du système international, tout en promouvant la mise en place d'institutions internationales plus légitimes et représentatives. Ce concept prône la démocratisation du système international et le développement du multilatéralisme ainsi que de la place des économies émergentes au sein de l'ordre international (Santos Vieira de Jesus, 2014, p. 20-23).

Toutefois, certains éléments sont à souligner. Il est nécessaire de rappeler que les mandatures de Dilma Rousseff ne sont pas à analyser selon le prisme Lula. Cette pratique provoque le risque d'adopter un cadre d'analyse biaisé. Bien que certains éléments marquent une continuité en matière de politique étrangère, d'autres démontrent la nécessité de distinguer les deux présidents. Plusieurs facteurs contribuent à confirmer ce postulat. Premièrement, il est essentiel de cerner l'importance des conjonctures sur les mandatures ainsi que sur la politique étrangère développée par un président. De ce point de vue, le contexte politico-économique particulièrement favorable durant les années Lula (2003-2011), n'est plus aussi propice à l'élaboration d'une politique étrangère ambitieuse sous l'administration Rousseff (2011-2016). Cela explique un certain retrait de la politique étrangère brésilienne durant cette période. Deuxièmement, alors que Lula développe un attrait particulier pour la politique étrangère, et une forte implication dans l'élaboration de cette dernière, force est de constater que Dilma Rousseff ne possède pas les mêmes atouts d'oratrice et les mêmes intérêts que son prédécesseur. La présidente se caractérise par un style plus discret et pragmatique que Lula (Marcondes et

Mawdsley, 2017, p. 684-686). Dernièrement, rappelons également l'importance des évolutions aux Etats-Unis. Washington connaît également des changements importants, notamment avec la crise économique de 2007-2008 ou encore l'arrivée au pouvoir de Barack Obama en 2009. Ce dernier adopte une attitude différente de celle de George W. Bush dans son dialogue avec les États latino-américains et le Brésil. Néanmoins, un écart peut être observé entre la théorie énoncée par Barack Obama et la pratique de la diplomatie états-unienne en Amérique latine durant cette période (Weisbrot, 2013, p. 37-48).

Bien que la stratégie internationale initialement évoquée par l'administration Rousseff semble s'aligner sur la politique développée par Lula – sauf pour certaines thématiques précises telles que le rapprochement avec les Etats-Unis ou l'importance accordée aux droits humains – force est de constater que les initiatives proposées par Dilma Rousseff perdent progressivement de leur élan. Cette dynamique est provoquée – en grande partie du moins – par les conjonctures défavorables entre 2011 et 2016, ainsi que l'intérêt moindre porté par la présidente aux questions de politique étrangère et ses liens ambivalents avec l'*Itamaraty*. Cependant, l'intérêt accordé aux relations multilatérales demeure. Le Brésil s'efforce de renforcer la cohésion entre les puissances émergentes pour pratiquer une stratégie de désalignement face aux grandes puissances traditionnelles. En guise d'exemple, notons la coordination des votes de pays émergents au CSNU, suite aux conflits en Lybie et en Syrie. La volonté de développer les relations avec d'autres acteurs demeure également un axe important de l'attitude de l'administration Rousseff sur la scène internationale, en témoigne l'intérêt porté aux BRICS ainsi que l'avancée de ces pays dans le secteur de la coopération financière (Gomes Saraiva, 2017, p. 8-9). Cependant, il est essentiel de souligner que la coopération Sud-Sud, bien que toujours présente, perd de son élan durant cette période (Marcondes et Mawdsley, 2017, p. 681-699). L'intégration régionale, à travers le MERCOSUR et l'UNASUR, reçoit également moins d'attention entre 2011 et 2016 (Muxagato, 2016, p. 91-108).

Pour expliquer cette perte de vitesse dans la politique étrangère brésilienne durant les mandatures de Dilma Rousseff, plusieurs éléments sont à souligner. Au niveau de la politique interne, le clivage au sein de la classe politique durant cette période est exacerbé par les questions économiques et sociales. En effet, le Brésil subit les conséquences de la crise économique de 2007-2008 avec un certain délai, et la

croissance est nulle voire négative durant les mandatures de Dilma Rousseff, entre 2011 et 2015. Cela engendre un marasme économique qui entraîne la réapparition des problématiques socio-économiques. Les conséquences sur la politique étrangère sont évidentes, Brasilia n'est plus dans une situation économique lui permettant de jouer pleinement son rôle d'acteur émergent. La crise est donc aussi bien économique que politique. Qui plus est, Rousseff – en s'impliquant timidement dans l'élaboration et l'implémentation de la politique étrangère – crée un phénomène de décentralisation de la prise de décision au niveau de la politique étrangère. Elle provoque ainsi l'importance croissante accordée aux agences gouvernementales pour ce qui est des questions techniques, et l'intérêt porté par la présidente et ses conseillers concerne presque exclusivement la gestion des crises en Amérique latine. De ce point de vue, un refroidissement des relations entre Rousseff et l'*Itamaraty* – provoqué par l'affaiblissement du budget octroyé au ministère ainsi que la diminution du quota annuel de personnes intégrant le corps diplomatique – peut être observé. Ces éléments démontrent l'intérêt moindre porté par Dilma Rousseff sur les questions internationales et la difficulté d'élaborer une politique étrangère claire et ambitieuse (Gomes Saraiva, 2017, p. 9-10).

Il est intéressant de noter que les relations entretenues avec Washington durant l'administration Rousseff correspondent tantôt en une prise d'autonomie dans la lignée de son prédécesseur, tantôt vers un rapprochement entre les deux puissances, principalement dans certains secteurs stratégiques comme celui des énergies ou de la défense. Ainsi, la période 2011-2012 marque un rapprochement certain avec Washington, les deux pays s'accordent sur de nombreuses thématiques et concluent certains accords. Mais, les relations sont victimes des conjonctures à l'été 2013 liées aux révélations d'Eward Snowden. Les deux puissances connaissent un refroidissement des relations entre 2013 et 2014. Dilma Rousseff – en débutant son second mandat en janvier 2015 – semble bien décidée à rétablir un dialogue propice à la coopération avec le géant nord-américain. Toutefois, la crise économique, politique et institutionnelle que traverse le Brésil à cette période empêche la présidente de faire des avancées significatives dans ce dossier. Qui plus est, Rousseff est destituée provisoirement en mai 2016 puis définitivement en août 2016, ce qui empêche la poursuite d'un dialogue cohérent avec Washington. Malgré cela, ces éléments démontrent plusieurs tendances. Premièrement, le Brésil est tiraillé entre sa

quête d'autonomie et sa position d'acteur émergent ainsi que la nécessité, pour Brasilia, de maintenir des relations cordiales avec Washington et de coopérer dans certains secteurs stratégiques. Ainsi, l'attitude de Dilma Rousseff vis-à-vis de Washington est à considérer comme une volonté d'accroître les relations avec le géant nord-américain – ces dernières étant perçues comme bénéfiques au rayonnement international du Brésil – ainsi que la volonté d'adopter un dialogue « d'égal à égal ». Deuxièmement, l'importance des conjonctures influe également dans les rapports entre Brasilia et Washington. Rousseff est dans une situation de dépendance accrue aux investissements et au marché américain dans un contexte économique défavorable. Cet élément peut également être perçu comme l'une des causes du souhait de rapprochement durant cette période. Dernièrement, bien que certains intérêts convergent entre les deux pays, il semble que la politique étrangère multipolaire développée sous l'administration Rousseff demeure en opposition avec la vision traditionnellement unilatérale et hégémonique de Washington. Bien que Barack Obama semble plus enclin à traiter dans un dialogue plus égalitaire avec le géant lusophone, il n'en demeure pas moins que l'importance croissante de Brasilia – ainsi que sa stratégie de multilatéralisation des relations et de diversification de ses partenariats – entraîne parfois des conflits diplomatiques entre les deux pays, notamment à travers les organisations internationales. De ce fait, bien que Washington et Brasilia s'entendent sur des thématiques qui sont bénéfiques pour les deux pays, des tensions subsistent au sein même de leurs conceptions divergentes du système international, et de leurs places respectives au sein de celui-ci. En conséquence, leur dialogue demeure profondément réaliste.

Pour conclure, les relations entre le Brésil et les Etats-Unis durant les mandatures de Dilma Rousseff (2011-2016) demeurent, malgré quelques épisodes de tensions relativement importants, cordiales et pragmatiques. De ce point de vue, Brasilia cherche à tirer parti des avantages proposés par les Etats-Unis dans certains secteurs stratégiques à cause de difficultés économiques importantes. Cela démontre également l'oscillation historique du Brésil dans ses rapports avec Washington, entre alignement automatique et recherche d'autonomie. Bien que depuis le début du 21^e siècle Brasilia tend à accroître son autonomie, l'alignement sur Washington dans des périodes de crise semble confirmer la faiblesse structurelle de la politique étrangère

brésilienne, démontrant la difficulté de demeurer une puissance suffisamment conséquente face au géant nord-américain.

Bibliographie

Monographies

- AVRIL Pierre, *Un président, pour quoi faire ?*, Paris : Éditions du Seuil, 1965, 159 p.
- BENTLEY Michelle et HOLLAND Jack, *Obama's foreign policy. Ending the war on terror*, Londres: Routledge, 2013, 224 p.
- BENTLEY Michelle et HOLLAND Jack, *The Obama doctrine. A legacy of continuity in US foreign policy ?*, Londres : Routledge, 2016, 248 p.
- BURDEAU Georges, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 15^e éd., Paris : LGDJ, 1972, 640 p.
- DABENE Olivier (sous la direction de), *La gauche en Amérique latine, 1998-2012*, Paris : Presses de Sciences Po, Coll. « Académique », 2012, 464 p.
- DAVID Charles-Philippe, *Au sein de la Maison-Blanche. De Truman à Obama : la formulation (imprévisible) de la politique étrangère des États-Unis*, Paris : Presses de Sciences Po, Coll. « Académique », 2015, 1184 p.
- DE WILDE D'ESTMAEL Tanguy, ROOSENS Claude et ROSOUX Valérie (sous la direction de), *La politique étrangère. Le modèle classique à l'épreuve*, Bruxelles : P.I.E.-Peter Lang, Coll. « Géopolitique et résolution des conflits », 2004, 454 p.
- DUVERGER Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, t. I, Paris : Presses Universitaires de France, 1971, 520 p.
- FAURE Michel, *Une Histoire du Brésil. Naissance d'une nation*, Paris : Perrin, Coll. « Synthèses Historiques », 2016, 448 p.
- FRANK Robert (sous la direction de), *Pour l'histoire des relations internationales*, Paris : Presses Universitaires de France, Coll. « Le Nœud Gordien », 2012, 776 p.
- FUKUYAMA Francis, *The End of History and the Last Man*, 2^e éd., New York : Free Press, 2006, 464 p.
- GERVAISE Yves, *Géopolitique du Brésil. Les chemins de la puissance*, Paris : Presses Universitaires de France, Coll. « Major », 2012, 192 p.
- GUDYNAS Eduardo, *Extractivisms : Politics, Economy and Ecology*, Halifax : Fernwood Publishing, 2021, 150 p.
- HIRST Monica, *Understanding Brazil-United States Relations. Contemporary history, current complexities and prospects for the 21st century*, Brasília : Fundação Alexandre de Gusmão, 2013, 281 p.
- LAVOREL Sabine, *La politique de sécurité nationale des États-Unis sous George W. Bush*, Paris : L'Harmattan, 2003, 172 p.

- NAU Henry, *Perspectives on international relations. Power, Institutions and Ideas*, 6^e éd., Washington D.C. : CQ Press, 2019, xxxv-551 p.
- REMOND René, *Histoire des États-Unis*, Paris : Presses Universitaires de France, Coll. « Que sais-je ? », 128 p.
- SVAMPA Maristella, *Neo-extractivism in Latin America : Socio-environmental Conflicts, the Territorial Turn, and New Political Narratives*, Cambridge : Cambridge University Press, 2019, 75 p.
- THÉRY Hervé, *Le Brésil*, Paris : Armand Colin, 2012, 296 p.
- VÉDRINE Hubert, *Face à l'hyperpuissance. Textes et discours 1995-2003*, Paris : Fayard, 2003, 384 p.

Articles scientifiques

- ADAMS Andrew, MURATA Kiyoshi et PALMA Ana María Lara, « Following Snowden : A Cross-Cultural study on the Social Impact of Snowden's Revelations », dans *Journal of Information, Communication and Ethics in Society*, 2017, vol. XV, n°3, p. 183-196.
- ALMEIDA Cristina et MILANI Carlos, « Les rapports Brésil-Etats-Unis : quelle complémentarité ? », dans *AFRI*, 2011, vol. XII, 19 p.
- BAKER VALLS PEREIRA Lia et HIRST Monica, « The Unsettled Nature of U.S.-Brazilian Relations », dans DOMINGUEZ Jorge et FERNANDEZ DE CASTRO Rafael (sous la direction de), *Contemporary U.S.-Latin American Relations. Cooperation or Conflict in the 21st Century*, 2^e éd., New York : Routledge, 2016, p. 106-127.
- BARROS XIMENES Salomão, MARQUES Rosa Maria et KIMIE UGINO Camila, « Les politiques sociales de Lula et Dilma et la redistribution des revenus », dans *Chronique Internationale de l'IRES*, 2017, vol. III, n°159, p. 63-72.
- BERCOVICI Gilberto, « La constitution brésilienne de 1988, les constitutions transformatrices et le nouveau constitutionnalisme latino-américain », dans HERRERA Carlos Miguel (sous la direction de), *Le constitutionnalisme latino-américain aujourd'hui : entre renouveau juridique et essor démocratique ?*, Paris : Éditions Kimé, Coll. « Nomos & Normes », 2015, p. 115-133.
- CUNHA LIMA CINTRA Francisco et HERRERA Rémy, « De Lula à Dilma, quel développement pour le Brésil ? », dans *Marché et organisations*, 2014, vol. I, n°20, p. 183-205.
- DABENE Olivier, « Chapitre 8. La gauche et après (1998-2008) », dans DABENE Olivier, *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*, Paris : Armand Colin, Coll. « U », 2020, p. 241-260.

- DAVID Charles-Philippe et TOURREILLE Julien, « La politique étrangère adaptable de Barack Obama », dans BADIE Bertrand et VIDAL Dominique, *Qui gouverne le monde ?*, Paris : La Découverte, Coll. « État du monde », 2018, p. 257-268.
- DELCOURT Laurent, « Brésil, autopsie d'une débâcle démocratique », dans *La Revue Nouvelle*, 2018, vol. V, n°5, p. 24-30.
- DELÉAGE Jean-Paul, « Avec Edward Snowden, l'homme sorti de l'ombre qui voulait éclaircir le monde ! », dans *Écologie & Politique*, 2014, vol. I, n°48, p. 5-12.
- DUCATENZEILER Graciela et ITZCOVITZ Victoria, « La démocratie en Amérique latine », dans *Revue internationale de politique comparée*, 2011, vol. I, n°18, p. 123-140.
- ESPOSITO Marie-Claude, « La véritable histoire de la crise financière 2008 », dans *Outre-Terre*, 2013, vol. III, n°37, p. 127-158.
- FONSECSCA DE CASTRO Fábio, « Le discours politique de Dilma Rousseff et les fantômes de Lula : étude sur l'intersubjectivité dans la politique », dans *Linguagem em Discurso*, 2016, vol. XVI, n°2, p. 245-260.
- GARCIA Jean-René, « Présidentialisme, parlementarisme ou pouvoir exécutif ambivalent, quelle différence pour les démocraties latino-américaines ? », dans GARCIA Jean-René, ROLLAND Denis et VERMEREN Patrice, *Les Amériques, des constitutions aux démocraties*, Paris : Éditions de la Maison des Sciences de l'Homme, 2017, p. 243-263.
- GEORGE Alexander, « The Operational Code : A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making », dans *International Studies Quarterly*, 1969, vol. XIII, n°2, p. 190-222.
- GILDERHUS Mark, « The Monroe Doctrine : Meanings and Implications », dans *Presidential Studies Quarterly*, 2006, vol. XXXVI, n°1, p. 5-16.
- GOMES SARAIVA Miriam, « The Brazil-European Union strategic partnership, from Lula to Dilma Rousseff: a shift of focus », dans *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2017, vol. LX, n°1, 17 p. Accessible sur : <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/97kDddYzP7rxN6fKbFZbQBL/?lang=en>, consulté le 2 août 2021.
- HAKIM Peter, « The future of US-Brazil relations : confrontation, cooperation or detachment? », dans *International Affairs*, 2014, vol. XC, n°5, p. 1161-1180.
- HERMANN Margaret et PRESTON Thomas, « Presidents, Advisers and Foreign Policy : The Effect of Leadership Style on Executive Arrangements », dans *Political Psychology*, 1994, vol. XV, n°1, p. 75-96.

- HUNTINGTON Samuel, « The Clash of Civilizations? », dans *Foreign Affairs*, 1993, vol. LXXII, n°3, p. 22-49.
- JETIN Bruno, « La crise de l'Asie de l'Est : rééquilibrer la croissance sans hausse de revenu ? », dans *Revue Tiers Monde*, 2011, vol. III, n°207, p. 7-23.
- JURT Joesph, « Le Brésil : Un Etat-Nation à construire. Le rôle des symboles nationaux : de l'empire à la république », dans *Actes de la recherche en sciences sociales*, 2014, vol. I, n°201-202, p. 44-57.
- KOURLIANDSKY Jean-Jacques, « Le Brésil : Une nouvelle puissance internationale ? », dans *Revue internationale et stratégique*, 2004, vol. IV, n°56, p. 25-36.
- KOURLIANDSKY Jean-Jacques, « Lula et la politique étrangère brésilienne de 2003 à 2010 », dans *Alternatives Sud*, 2010, vol. XVII, p. 77-86.
- LINGIBE Patrick, « Quelle est l'organisation juridique du Brésil, ce pays frontalier avec la France ? », dans *Village de la Justice. La communauté des métiers du droit*, 30 octobre 2018. Accessible sur : <https://www.village-justice.com/articles/quelle-est-organisation-juridique-bresil-pays-frontalier-avec-france,29846.html>, consulté le 30 juin 2021.
- LOUAULT Frédéric, « Brésil. Les legs de l'ère Lula », dans DE MONTBRIAL Thierry et MOREAU DEFARGES Philippe (sous la direction de), *Gouverner aujourd'hui ?*, Paris : Institut français des relations internationales, Coll. « Ramsès », 2012, p. 264-267.
- LYON David, « Surveillance, Snowden, Big Data : Capacities, consequences, critique », dans *Big Data & Society*, 2014, vol. I, n°2, p. 1-13.
- MARCONDES Danilo et MAWDSLEY Emma, « South-South in retreat ? The transitions from Lula to Rousseff to Temer », dans *International Affairs*, 2017, vol. III, n°93, p. 681-699.
- MILANI Carlos et PINHEIRO Leticia, « The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges », dans *Foreign Policy Analysis*, 2017, vol. XIII, p. 278-296.
- MILHORANCE DE CASTRO Carolina, « La politique extérieure Sud-Sud du Brésil de l'après-Lula. Quelle place pour l'Afrique ? », dans *Afrique contemporaine*, 2013, vol. IV, n°248, p. 45-59.
- MUXAGATO Bruno, « Brésil-Etats-Unis : de l'alignement à l'autonomie », dans *Outre-Terre*, 2015, vol. I, n°42, p. 131-152.
- MUXAGATO Bruno, « Intégration et leadership en Amérique du Sud : la difficile émergence du Brésil comme puissance régionale », dans *Critique internationale*, 2016, vol. II, n°71, p. 91-108.

- MUXAGATO Bruno, « La transition pragmatique et réaliste du parti des travailleurs en matière de politique étrangère : de la rhétorique partisane anti-système à la diplomatie désidéologisée et réformatrice », dans *Outre-Terre*, 2015, vol. I, n°42, p. 94-109.
- NAPOLITANO Marcos, « A crise política brasileira : histórico e perspectivas de uma terra em transe », dans *Brésil(s). Sciences humaines et sociales*, 2018, Hors-Série n°1 : Comprendre la crise au Brésil. Accessible sur : <https://journals.openedition.org/bresils/2687>, consulté le 30 juin 2021.
- NUNES Felipe et RANULFO MELO Carlos, « Impeachment, crise política y democracia en Brasil », dans *Revista de Ciencia Política*, 2017, vol. XXXVII, n°2, p. 281-304.
- OUSTINOFF Michaël, « Introduction », dans *Hermès*, 2017, vol. III, n°79, p. 13-18.
- ROUQUIÉ Alain, « Le Brésil dans le monde ou la tentation de la grandeur », dans *Revue internationale et stratégique*, 2010, vol. IV, n°80, p. 109-116.
- SAINT-GEOURS Yves, « L'émergence du Brésil : à l'international aussi », dans *Politique étrangère*, 2013, vol. IV, p. 77-86.
- SALLUM JUNIOR Brasílio, « Ebauche d'un nouveau type d'État au Brésil : les présidences de Cardoso et Lula », dans *Alternatives Sud*, 2010, vol. XVII, p. 55-76.
- SANTORO Maurício et BORGES Bruno, « Brazilian Foreign Policy Towards Internet Governance », dans *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2017, vol. LX, n°1, 16 p. Accessible sur : <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/TCv9k9dPmfrS8TH5G67ctbn/?format=html&lang=en>, consulté le 29 juillet 2021.
- SANTOS VIEIRA DE JESUS, « The Benign Multipolarity : Brazilian Foreign Policy Under Dilma Rousseff », dans *Journal of International Relations and Foreign Policy*, 2014, vol. II, n°1, p. 19-42.
- SOREANU PECEQUILO Cristina, « As relações bilaterais brasil-estados unidos no governo Dilma Rousseff, 2011-2014 », dans *Austral : Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais*, 2014, vol. III, n°6, p. 11-36.
- THÉRY Hervé, « Le Brésil en 2017 », dans *L'information géographique*, 2017, vol. IV, n°81, p. 10-34.
- VERELLEN Thomas, « A Few Words on the Responsibility to Protect », dans *Jura Falconis*, 2012, vol. XLVIII, n°1, p. 151-187.

- WEISBROT Mark, « La politique d'Obama en Amérique latine. La continuité sans le changement », dans *Mouvements*, 2013, vol. IV, n°76, p. 37-48.
- WEYLAND Kurt, « The Rise and Fall of President Collor and Its Impact on Brazilian Democracy », dans *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1993, vol. XXXV, n°1, p. 1-37.
- ZAIDEN BENVINDO Juliano, « The New Presidential Regime in Brazil : Constitutional Dismemberment and the Prospects of a Crisis », dans *I-CONnect : Blog of the International Journal of Constitutional Law*, 10 Mars 2020. Accessible sur : <http://www.iconnectblog.com/2020/03/the-new-presidential-regime-in-brazil-constitutional-dismemberment-and-the-prospects-of-a-crisis/>, consulté le 28 juin 2021.

Autres

- BRUN Elodie, « Extrait du chapitre 2 sur la densification actuelle des relations Sud-Sud », dans BRUN Elodie, *Le changement international par les relations Sud-Sud. Les liens du Brésil, du Chili et du Venezuela avec les pays en développement d'Afrique, d'Asie et du Moyen-Orient*, Thèse de doctorat en Sciences Politiques – Spécialisation Relations internationales, Paris : Institut d'études politiques de Paris, 2012, p. 129-211.
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, *Brazil : Background and U.S. Relations*, Washington D.C.: Library of Congress, 2016, 27 p.
- COULOMBE Gabriel, *L'action internationale des entités fédérées brésiliennes dans le cadre du régime fédératif*, Québec : Centre d'études interaméricaines, « Collection Documents de politiques », 2012, 58 p.
- FALCONE Emmanuela, *USA Foreign Policy in Latin America : the Challengers*, Rome : LUISS Guido Carli, 2015, 206 p.
- MARCHANDISE Mutien, *La politique étrangère brésilienne vis-à-vis des États-Unis sous la présidence Lula (2003-2010. Etude de l'affirmation d'un pays émergent sur la scène internationale*, Mémoire de Master en Sciences Politiques – Orientation Relations internationales, Louvain-la-Neuve : Université catholique de Louvain, 2019, xii-78 p.
- République Fédérative du Brésil, *Constitution. Texte du 5 octobre 1988 modifié par les Amendements constitutionnels nos 1/92 à 17/97 et par les Amendements constitutionnels de révision nos 1/94 et 6/94*, traduit par VILLEMAIN Jacques et CLEAVER Jean-François, Brasília : Sénat Fédéral, 1998, 136 p. Accessible sur : <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/fr/br/br117fr.pdf>, consulté le 30 juin 2021.

- ROUSSEFF Dilma, « Statement by H. E. Dilma Rousseff, President of the Federative Republic of Brazil, at the opening of the General Debate of the 68th Session of the United Nations General Assembly », New York, 24 september 2013, 6 p. Accessible sur : <https://www.un.org/fr/ga/68/meetings/gadebate/24sep/brazil.shtml>, consulté le 7 août 2021.
- SARR Mamadou Lamine, *Analyse du changement de politique étrangère : le Brésil comme étude de cas*, Thèse de doctorat en science politique, Québec : Université de Laval, 2019, 233 p.
- SARR Mamadou Lamine, Chronique. *La réélection de Dilma Rousseff : quelles conséquences sur la politique étrangère brésilienne ?*, Québec : Centre d'études interaméricaines de l'Université de Laval, 2014, 4 p. Accessible sur : https://ieim.uqam.ca/IMG/pdf/mls_ribresil_dec2014.pdf, consulté le 29 juillet 2021.
- THORSTEN Benner, *Brazil as a norm entrepreneur : the « Responsibility While Protecting » initiative*, Berlin : Global Public Policy Institute, 2013, 11 p.
- Université de Sherbrooke. Ecole de politique appliquée, « Brésil », dans *Perspective Monde. Outil pédagogique des grandes tendances mondiales depuis 1945*. Accessible sur : <https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMPays/BRA>, consulté le 30 juin 2021.
- Université de Sherbrooke. Ecole de politique appliquée, « Election de Dilma Rousseff à la présidence du Brésil », dans *Perspective Monde. Outil pédagogique des grandes tendances mondiales depuis 1945*. Accessible sur : <https://perspective.usherbrooke.ca/bilan/servlet/BMEve/1091>, consulté le 7 juillet 2021.
- VENTURA Enrique, *La diplomatie Sud-Sud de Brésil de Lula : entre discours et réalité*, Paris : Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes, 2010, 23 p.
- ZILLA Claudia, *Brazil's Foreign Policy under Lula*, Berlin : Stiftung Wissenschaft und Politik – German Institute for International and Security Affairs, 2017, 32 p.

Résumé

Ce travail s'intéresse à la politique étrangère brésilienne développée durant les mandatures de Dilma Rousseff (2011-2016) à la tête du pays. En s'intéressant spécifiquement aux rapports entretenus par les autorités brésiennes avec les Etats-Unis, cette analyse a pour but de développer les grands axes de la politique étrangère brésilienne, les enjeux auxquels le pays est confronté sur la scène internationale ainsi qu'un aperçu détaillé des relations entre Brasilia et Washington durant cette période. De cette manière, les points d'entente et de mésentente entre les deux pays sont développés ainsi que les différents jeux de pouvoirs auxquels s'adonnent les différents acteurs sur la sphère continentale et mondiale.

Dans un premier temps, ce travail s'oriente autour du cadre théorique essentiel à toute analyse de la politique étrangère d'un État, en y abordant des notions phares ainsi que des éléments utiles à la compréhension de l'analyse. Ensuite, un bref historique de la politique étrangère brésilienne est dressé, en s'attardant principalement autour des années Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) et Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011). La troisième partie s'intéresse à l'accession de Dilma Rousseff au pouvoir, aux objectifs annoncés de sa politique étrangère et à une mise en perspective par rapport à la période Lula. Enfin, la dernière partie – également la plus conséquente – s'intéresse directement aux liens entre Washington et Brasilia durant les mandatures de Dilma Rousseff.

Brésil – Etats-Unis – Relations internationales – Politique étrangère – Dilma Rousseff

UNIVERSITÉ CATHOLIQUE DE LOUVAIN

Faculté des sciences économiques, sociales, politiques et de communication
École des sciences politiques et sociales (PSAD)

Place Montesquieu, 1 bte L2.08.05, 1348 Louvain-la-Neuve, Belgique | www.uclouvain.be/psad