

Brésil, un pays donateur

Un croisement de données inédit montre que le pays fournit déjà plus qu'il ne reçoit en aide internationale des États et agences multilatérales. Alors que s'étend la coopération brésilienne, c'est aussi son pouvoir économique et politique mondial qui augmente.



[http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Flickr - Minist%C3%A9rio da Cultura - Projeto de Cooper%C3%A7%C3%A3o.jpg](http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Flickr_-_Minist%C3%A9rio_da_Cultura_-_Projeto_de_Cooper%C3%A7%C3%A3o.jpg)

Le Brésil et le Bénin signent un accord de coopération technico-scientifique visant à identifier les patrimoines culturels brésiliens en territoire africain.

Photo: Pedro França/MinC

Par Amanda Rossi, *Le Monde diplomatique Brasil* - 01/04/2011 - <http://diplomatie.uol.com.br/artigo.php?id=910>

Traduction : Philippe Roman pour Autres Brésils

Relecture : Fouez Balit

Dans sa quête d'une place de choix sur la scène internationale, le Brésil s'affirme en tant que pourvoyeur de ressources en direction des pays pauvres. Selon un croisement de données inédit réalisé par *Le Monde Diplomatique Brasil*, le gouvernement fournit déjà plus d'aide internationale qu'il n'en obtient de pays et agences multilatérales, comme l'ONU. Entre 2005 et 2009, le Brésil a reçu 1,48 milliard de US\$. Au cours de la même période, il a donné 1,88 milliard de US\$ - soit 400 millions de US\$ de plus qu'il n'a reçu.

Les montants sont encore faibles, mais ils reflètent la croissance de l'économie brésilienne et la volonté du pays de peser davantage dans les décisions mondiales. « Personne n'ignore que le Brésil a pour ambition d'avoir un siège permanent au Conseil de Sécurité de l'ONU. Ce pari qui consiste à soutenir d'autres nations est une manière de montrer que le pays a atteint un niveau tel qu'il mérite d'être considéré comme un leader mondial du point de vue politique », explique la chercheuse Lídia Cabral, du centre de recherches britannique *Overseas Development Institute*.

Pendant des décennies, le Brésil a été un simple récipiendaire de l'aide internationale. Aujourd'hui, il met en œuvre un large programme de coopération internationale avec les

pays en développement et il a cessé de recevoir certains fonds comme ceux, par exemple, de la Banque Mondiale ou du FMI – c'est maintenant le Brésil qui contribue financièrement à ces deux institutions.

Mais le Brésil reçoit encore beaucoup d'aides d'autres pays et d'agences multilatérales, et occupe actuellement un rôle intermédiaire, dans lequel les niveaux d'aide reçue et donnée sont importants. Ce rôle est bien illustré par l'augmentation significative de la coopération trilatérale, réalisée de concert avec un pays de l'Hémisphère Nord et une autre nation du Sud. Le Brésil fournit de l'assistance technique, et ses partenaires apportent les moyens financiers. C'est, par exemple, avec les ressources du Japon que l'Embrapa¹ va réaliser un grand projet pour rendre productive la savane mozambicaine, semblable au *Cerrado* brésilien.

L'importance plus grande prise par le pays en tant que fournisseur de ressources pour l'étranger « est une évolution naturelle du Brésil. À mesure que la situation économique et sociale interne s'améliore grâce à des politiques sociales plus efficaces, le pays a moins besoin d'aide externe. D'autre part, il dispose d'un excédent qui peut être utilisé en coopération avec d'autres pays en développement qui présentent de plus grandes carences », affirme l'ambassadeur Piragibe Tarragô, responsable des relations entre le Brésil et l'Afrique dans le gouvernement Lula.

Au cours des dernières années, les spécialistes, chercheurs et diplomates avaient déjà remarqué la tendance du pays à réduire le poids de l'aide internationale reçue et à accentuer son rôle de fournisseur, mais il n'existait jusqu'alors aucune comparaison entre les volumes d'aide internationale reçus et fournis qui puisse confirmer ou infirmer cette tendance.

La diplomatie brésilienne ne veut pas voir le Brésil comme un donateur, ni même dénommer son assistance par le terme d'« aide internationale ». La raison principale en est que le pays veut se détacher le plus possible (y compris en théorie et conceptuellement) du modèle traditionnel de l'aide internationale assurée par les nations donatrices de l'Hémisphère Nord.

« Le donateur traditionnel impose très souvent des conditionnalités. Le Brésil quant à lui propose sa coopération à qui le désire. Nous fournissons notre savoir-faire sans aucune conditionnalité. Pour cette raison, l'idée de partenariat pour le développement est plus juste, plus ciblée comparée à celle de l'aide internationale », selon le ministre Olyntho Vieira, second secrétaire du Brésil à la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation). « Le Brésil tend à être perçu différemment des donateurs. J'ai très peur de l'idée qu'un jour [les donateurs] puissent nous dire : maintenant vous êtes de notre côté. »

¹ *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária* – Entreprise Brésilienne de Recherche Agronomique (Note du traducteur).

CROISEMENT DE DONNÉES

L'indicateur appelé Aide Officielle au Développement (AOD), de l'Organisation de Coopération et Développement Économique (OCDE), est le plus utilisé dans le monde pour mesurer les flux d'aide internationale entre pays et entre ces derniers et les agences multilatérales. Selon ce critère, les États-Unis sont le premier donateur du monde, avec 28 milliards de US\$ d'aides délivrées en 2009, suivis par la France et l'Allemagne, qui ont donné près de 12 milliards de US\$ chacun au cours de cette même année.

Le Brésil ne fait pas partie du groupe de donateurs de l'OCDE, qui s'est fixé comme objectif d'accorder 0,7% du PIB par an en dons pour l'AOD et a établi une série de conditions pour la délivrance de l'aide. C'est pourquoi l'OCDE ne prend pas en compte l'appui du Brésil au développement des pays pauvres. Cependant, elle réunit des données sur l'aide fournie au Brésil : 1,48 milliard en AOD entre 2005 et 2009. C'est l'unique source d'informations disponible sur l'aide reçue par le Brésil, étant donné que le gouvernement brésilien ne dispose pas encore d'une base de données sur ce thème.

La contribution internationale du Brésil a été calculée pour la première fois par l'Institut de Recherche Économique Appliquée (IPEA) et a fait l'objet d'une publication en janvier de cette année – il n'existait pas de données consolidées auparavant. Le montant de l'aide fournie par le Brésil s'élève à 1,43 milliard de US\$ entre 2005 et 2009. Cette valeur ne peut pas être comparée à celle de l'OCDE, car l'IPEA ne se base pas sur les mêmes critères que l'AOD.

Il y a trois différences entre l'AOD et la méthodologie utilisée par l'IPEA, selon Marcos Cintra, coordinateur de la recherche menée par l'IPEA. N'ont pas été prises en compte par l'institut brésilien trois dimensions de l'aide considérées par l'AOD : l'annulation et la renégociation de dette, les projets de coopération réalisés par des universités publiques (fédérales et fédérées) et les prêts concessionnels (avec des taux d'intérêt différenciés et un pourcentage sous forme de donation).

Pour comparer l'appui fourni par le Brésil avec l'aide reçue de pays et d'agences multilatérales, *Le Monde Diplomatique Brasil* a tenté de mettre en adéquation les deux méthodologies. Pour cela, nous avons additionné la valeur obtenue par l'IPEA (1,43 milliard de US\$) et le montant total que le Brésil a fourni en remises de dette pendant la même période – 448 millions de US\$ selon le Ministère de l'Économie et des Finances. La valeur obtenue, qui se monte à 1,88 milliard de US\$, montre que le Brésil a fourni plus qu'il n'a reçu en aide internationale entre 2005 et 2009. Cette valeur est proche de celle de l'AOD délivrée par la Pologne (1,6 milliard de US\$) et le Luxembourg (1,75 milliard de US\$).

La différence entre l'aide fournie et celle reçue par le Brésil serait encore plus grande si étaient pris en compte les montants dépensés par les universités brésiliennes, mais il n'existe aucune étude sur ce sujet. La valeur des prêts concessionnels accordés par le

Brésil n'a pas non plus été considérée. La BNDES² accorde des crédits à l'exportation de biens et services nationaux, généralement utilisés par des entreprises de construction brésiliennes opérant en Afrique et en Amérique Latine dans la réalisation de travaux d'infrastructure. Selon Marcos Cintra, le Trésor National réalise des opérations d'égalisation des taux d'intérêt d'une part des crédits à l'exportation de la BNDES, formant ainsi le prêt concessionnel. Mais il est impossible de connaître les sommes concernées dans la mesure où l'organisme ne donne pas d'informations sur le montant accordé.

Selon l'étude de l'IPEA, l'aide au développement fournie par le Brésil a augmenté de 50% en termes réels de 2005 à 2009. Les dépenses les plus importantes ont été les contributions aux organismes internationaux (76% du total) et les bourses d'études pour les étrangers (10%). L'assistance humanitaire, accordée dans des cas de désastres naturels ou de conflits, est la dimension de la coopération qui s'est le plus développée (multiplication par 73).

En ce qui concerne l'aide reçue par le Brésil dans le cadre de la coopération bilatérale entre pays et agences multilatérales, on ne perçoit pas de tendance générale à la baisse, bien que l'aide des Pays-Bas ait cessé en 2006 et que celle de la coopération bilatérale du Canada, active depuis 1968, ait pris fin en mars de cette année. « Au cours des deux dernières décennies, le Brésil a beaucoup avancé dans son combat contre la pauvreté et dans les autres défis du développement », justifie le gouvernement du Canada.

Le nombre total de projets de coopération technique avec le Brésil a aussi baissé, de 171 en 2005 à 54 actuellement, selon l'Agence Brésilienne de Coopération (ABC), organe de l'Itamaraty³. D'un autre côté, le Japon et l'Allemagne maintiennent d'importantes opérations d'aide au Brésil, par exemple dans des projets de préservation environnementale.

STYLE BRÉSILIEN

L'objectif du Brésil est d'aider les pays du Sud à se développer au sein de la Coopération Sud-Sud, en répliquant les expériences nationales qui ont été couronnées de succès. Les principes de cette coopération sont encore en construction, mais on retrouve des caractéristiques générales manifestes dans la pratique, comme le fait de ne pas exiger de conditionnalités ni d'intervenir dans les pays aidés – contrairement à la coopération des pays de l'Hémisphère Nord.

² *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*, Banque Nationale de Développement Economique et Social (*Note du traducteur*).

³ Le Ministère des Affaires Étrangères, du nom du palais éponyme qui abrite ce ministère à Brasília. (*Note du traducteur*).

Le Brésil n'a pas pour objectif d'atteindre des résultats spécifiques avec les pays qu'il aide, comme par exemple promouvoir les objectifs de l'ONU en termes d'amélioration des indices sociaux ou stimuler le développement économique. L'objectif brésilien, pour l'instant, est contenu dans la manière d'accorder son aide. Il consiste « *en premier lieu, à répondre aux demandes que les autres pays peuvent avoir, à travers le transfert de solutions (que nous avons mises au point pour résoudre nos propres problèmes)* », d'après le ministre Marco Farani, directeur de l'ABC.

La pierre de touche de l'aide brésilienne est la coopération technique, qui promeut le renforcement des capacités et le transfert de connaissances dans des domaines dans lesquels le Brésil met en œuvre des projets fructueux, comme l'agriculture tropicale et la lutte contre le SIDA. Bien que représentant une petite tranche de l'aide totale fournie par le Brésil (252 millions de R\$, moins de 10% du total), c'est le versant de la coopération qui reçoit le plus d'attention de la part du gouvernement brésilien. « La coopération technique est l'aspect le plus important de la coopération que le Brésil réalise », dit Farani. « Elle apporte des connaissances et transfère des outils qui vont être des instruments pour le développement de ces pays. En même temps elle projette le Brésil internationalement ».

Au cours de la seule année 2010 près de 600 initiatives de coopération technique ont été menées à bien dans 81 pays du monde. En Afrique seulement, cela représente 300 projets dans 38 pays, alors qu'on n'en dénombrerait que 21 dans 6 pays en 2002. L'Afrique et l'Amérique Latine sont les cibles principales de la coopération technique. Ils ont reçu du Brésil, respectivement, 40 millions de US\$ et 29 millions de US\$ entre 2003 et 2010. Les pays les plus aidés ont été le Mozambique, le Timor Oriental, la Guinée Bissau et Haïti.

Les ressources allouées à la coopération technique ont considérablement augmenté à partir du début du gouvernement Lula, en 2003. Le budget de l'ABC est passé de 4,5 millions de R\$ en 2003 à 52 millions de R\$ en 2011 – une multiplication par dix. Mais c'est en 2008 que le Brésil a fait son avancée la plus audacieuse, en initiant des projets à grande échelle, dits structurants. Les principaux partenaires du gouvernement brésilien dans la réalisation de ces grands projets sont l'Embrapa, la Fondation Oswaldo Cruz (Fiocruz) et la Senai, institutions qui agissent précisément dans les trois domaines dans lesquels le Brésil développe l'essentiel de ses projets de coopération : l'agriculture (22% des projets), la santé (16%) et l'éducation (12%).

Ce n'est pas une priorité politique pour le Brésil de réaliser des projets dans ces domaines. C'est, au contraire, qu'ils font l'objet d'une plus grande demande. « J'ai été lassé d'entendre dans chaque pays où j'allais qu'ils voulaient une filiale de l'Embrapa. Si elle devait répondre à toutes les demandes aujourd'hui, l'Embrapa aurait 150 filiales dans le monde. La coopération brésilienne dans le secteur de l'agriculture a crû fortement parce que nous sommes reconnus pour ce qui se fait dans ce domaine au Brésil » précise Olyntho Vieira, qui avant d'intégrer la FAO a été coordinateur-général de la coopération agricole brésilienne.

L'Embrapa possède aujourd'hui un bureau au Ghana, en Afrique, et doit monter une filiale internationale au Panamá. Son projet le plus audacieux est le Cotton 4, qui transfère la technologie brésilienne de production de coton vers le Mali, le Bénin, le Tchad et le Burkina Faso, et entend amplifier la production alimentaire conjuguée à celle du coton. La Senai a un grand centre de formation au Paraguay, qui a déjà formé plus de dix mille travailleurs, et trois en Afrique (Angola, Cap-Vert et Guinée Bissau). Quatre autres sont installés en Amérique Latine et deux sur le continent africain.

La Fiocruz est engagée dans un projet de banques de lait maternel, dont 12 se trouvent en Amérique Latine. Elle est aussi partenaire du plus grand et plus audacieux projet de coopération technique brésilien : une usine publique de médicaments génériques contre le Sida au Mozambique. Le projet, inédit dans l'histoire de la coopération brésilienne, a germé en 2003 avec l'intention de transférer l'expérience brésilienne de la production de ces médicaments, en créant des capacités locales. Les investissements publics brésiliens dans l'usine, qui a commencé à opérer cette année, sont de 15 millions de R\$.

Le Brésil a aussi connu des initiatives infructueuses. Au Mozambique, par exemple, il a tenté de créer une usine de ballons de football. En théorie l'idée était sympathique et assez brésilienne, mais trop peu d'attention a été accordée aux difficultés comme l'accès aux matières premières et à l'énergie nécessaire pour que l'usine puisse tourner. Résultat : le projet a été abandonné.

INTÉRÊTS ÉCONOMIQUES

Bien qu'il n'impose pas d'exigences économiques en échange de sa coopération, le Brésil récolte les fruits économiques de la hausse de ses donations internationales. Comme le pays augmente son prestige auprès des pays qu'il aide, les entreprises brésiliennes exportent plus facilement et réalisent plus d'opérations d'internationalisation.

Lors d'un voyage en Tanzanie en 2010, l'ex-président Lula a soutenu qu'il était nécessaire que le Brésil « voyage toujours plus, frappe à de nouvelles portes pour essayer de vendre ses produits ». Et, de fait, l'essor des visites diplomatiques et des signatures de projets de coopération ont aidé le Brésil à vendre davantage. Les exportations brésiliennes vers l'Afrique ont plus que triplé durant les années Lula (2003-2010). Aussi, l'Amérique Latine a été la principale destination des exportations brésiliennes en 2008, représentant près du quart des produits exportés – 50 milliards de US\$.

S'il n'est pas direct, le lien entre coopération et affaires reste étroit. L'entreprise minière brésilienne Vale do Rio Doce, par exemple, a signé un contrat avec le gouvernement du Mozambique afin d'exploiter du charbon dans une mine, qui est peut-être la plus grande du monde, en 2004, un an après l'annonce de l'appui brésilien à la construction de l'usine de médicaments contre le Sida. L'usine a approfondi l'amitié qui unit le Brésil et le Mozambique et, indirectement, a facilité la pénétration de la Vale. Avec un investissement de 1,6 milliard de US\$, la mine de la Vale commencera sa production cette année, tandis

que l'usine d'antirétroviraux a elle aussi débuté sa production – grâce à une donation de 4,5 millions de US\$ de cette même entreprise minière pour la finalisation du projet.

«L'aide technique n'est en aucun cas une monnaie d'échange, ce n'est ni de la charité ni de la bonne volonté » alerte la chercheuse Ana Saggiaro, de la PUC-Rio et de l'Institut de Politiques Alternatives du Cône Sud (Pacs). Si d'un côté le Brésil fournit plus d'aide qu'il n'en obtient, de l'autre, il investit déjà plus à l'extérieur qu'il ne reçoit en investissements étrangers. « Le mouvement de renforcement de la Coopération Sud-Sud et de montée en puissance du Brésil va de pair avec l'expansion du capital national. »

Selon la chercheuse, le Brésil donne son appui politique à l'expansion des entreprises brésiliennes de manière non institutionnalisée. Elle cite deux exemples : l'ouverture d'ambassades à l'étranger, qui favorise la concurrence entre entreprises brésiliennes pour l'espace ouvert, et les visites de l'ex-président Lula, toujours accompagnées de missions entrepreneuriales. « Quand Lula négociait l'accord nucléaire en Iran, le Brésil passait des accords de coopération technique dans le secteur de l'énergie et 77 entreprises brésiliennes étaient dans le pays pour négocier des exportations, principalement de viande », explique Ana Saggiaro.

La consultante Melissa Andrade ne voit pas de problème dans l'expansion des compagnies nationales. « Rien n'empêche qu'une entreprise brésilienne qui se déploie contribue aussi au développement des pays avec lesquels le Brésil coopère » dit-elle. Mais l'État doit réguler l'action de l'entreprise à l'étranger : « Il faut faire en sorte que les actions de l'entreprise soient d'intérêt public et qu'elles ne soient pas uniquement commerciales, apportant de l'emploi de court terme seulement et renvoyant tous les profits au Brésil » ajoute-t-elle.

UN VISAGE PERSONNEL

Le Brésil est en train de donner un visage particulier à sa coopération et de se différencier d'autres modèles déjà existants, principalement ceux de pays donateurs de l'OCDE. Appelés donateurs traditionnels, ces derniers s'appliquent à fournir des ressources financières (et non une coopération technique) en échange de la mise en œuvre de conditions politiques et économiques – de nombreux pays ont même été contraints d'adhérer au FMI et à la Banque Mondiale pour pouvoir recevoir l'aide.

Le modèle de l'OCDE est largement critiqué pour sa tendance à rendre les pays récipiendaires hautement dépendants de l'aide et des politiques imposées par les donateurs. L'Unctad, organe de commerce de l'ONU, relève qu'à peine deux des pays les moins développés du monde ont réussi à améliorer significativement leur condition depuis que ce modèle d'aide internationale a vu le jour.

Le Mozambique – qui est le principal récepteur de coopération technique brésilienne – a presque la moitié de son budget national abondé par un groupe de donateurs traditionnels.

Ils établissent annuellement une liste d'objectifs politiques, sociaux et économiques que le pays doit atteindre pour pouvoir recevoir l'aide. Insatisfaits du résultat des élections de 2009, ces donateurs sont entrés en grève l'année suivante, provoquant un chaos dans les comptes publics, de l'inflation et une hausse du coût de la vie. Ce qui est exactement l'opposé du style non interventionniste brésilien.

«Il faut tourner la page des modèles imposés de l'extérieur [...] Le Brésil n'a pas la prétention de dicter des modèles à quiconque – il désire toujours apprendre de la dignité et de la sagesse des peuples frères », déclarait l'ex-président Lula au Forum Social Mondial de Dakar, au Sénégal, cette année. Suivant le principe du non interventionnisme, le Brésil continue à envoyer des missions diplomatiques et commerciales vers des pays dont les dirigeants sont internationalement accusés de violation des droits de l'Homme, comme la Guinée Équatoriale, et s'est abstenu lors de la décision du Conseil de Sécurité de l'ONU qui a autorisé une intervention militaire en Libye, qui vit depuis février des turbulences sociales contre le régime de Mouammar Kadhafi, au pouvoir depuis plus de quatre décennies.

Avec ces caractéristiques, le Brésil serait-il en train d'inaugurer un nouveau modèle d'aide internationale? « Je ne sais pas si j'appellerais cela un nouveau modèle, parce que cela n'a pas été pensé comme un nouveau modèle », remarque l'ambassadeur Tarragô. Mais « nous avons une manière de faire qui ne comporte pas les mêmes conditionnalités ou exigences. Car l'accent n'est pas mis sur la donation de ressources financières » mais sur la coopération technique. Bien que moins visible que la donation financière, la coopération technique est « plus efficace » car « les résultats sont plus durables grâce à la formation de personnes qui vont mettre en application pendant des générations ce qu'elles auront appris avec nous ».

UNE POLITIQUE DE COOPÉRATION

Le changement de profil du Brésil est très récent, et font encore défaut des lignes directrices et un agenda de la coopération brésilienne. Mais la consolidation du pays comme donateur et l'augmentation constante de l'aide qu'il fournit rendent nécessaire la clarification des termes de la coopération par le gouvernement. Bien que l'on ait une idée générale des principes, il manque une politique de coopération internationale brésilienne, qui définisse en premier lieu ce que nous sommes et ce que nous voulons être comme pays donateur, au-delà de la simple fourniture d'une coopération dans la pratique.

«Le Brésil va-t-il agir de la même manière que certaines puissances traditionnelles ? » demande le ministre Bitencourt, de l'ambassade du Brésil au Mozambique. Ou de la même manière que la Chine ? Et comment va s'opérer la conjugaison de la coopération brésilienne « avec nos intérêts économiques » d'internationalisation des entreprises et d'accès aux marchés et aux matières premières ? Comment « la transformation du bioéthanol en marchandise internationale » va-t-elle produire des impacts sur la coopération ? « Ce sont des questions comme celles-ci qui finiront par se poser et dont la

réponse permettra de définir la vision que nous voulons avoir pour notre action et pour notre coopération » selon Bitencourt.

La chercheuse Melissa Andrade convient que l'heure est arrivée pour le pays de mettre sa coopération en débat. « Le Brésil, grâce à l'intérêt pour son savoir-faire dans le reste du monde, a une opportunité excellente de porter sur lui-même un regard critique et de voir ce que l'on veut donner au reste du monde » dit la chercheuse. « Nous qui avons été si critiques, pendant si longtemps, des idéologies et programmes importés qui n'avaient rien à voir avec notre réalité, jusqu'à quel point allons-nous faire la même chose ? Comment allons-nous réussir à dialoguer ? ».

« Il n'existe pas encore de réponse toute prête » continue Melissa Andrade. « Nous commençons à débattre de la coopération internationale comme politique publique de manière plus sérieuse désormais. Jusqu'à récemment, le Brésil recevait plus d'assistance qu'il n'en offrait. C'est pourquoi ce débat est si important. Nous devons nous préparer à faire une coopération qui soit de fait différente, qui ne reproduise pas les mêmes modèles de coopération, tant techniques qu'idéologiques, que nous avons connus dans le passé. »

Amanda Rossi

Journaliste