



Canada et le Brésil Édition spéciale

Le déficit relationnel du Brésil et du Canada
Ambassadeur Valdemar Carneiro Leão Neto...3

À la recherche de l'harmonie : le Canada et le
Brésil à l'aube du XXI^e siècle
W.E. (Ted) Hewitt.....6

Canada-Brésil 2004 : Réaliser le potentiel
Senateur Mac Harb.....7

Le Brésil et le commerce : Un programme Sud-
Sud est-il envisageable?
Annette Hester.....9

Relations Canada-Brésil : Le point de vue du
monde canadien des affaires
Tim G. Plumptre.....10

Le programme futur Brésil-Canada : Travailler
en synergie sur de nouveaux domaines du
commerce des produits agricoles
*Florencia Jubany, William A. Kerr et Laura J.
Loppacher*.....12

L'économie brésilienne : « O Vão de Galinha »
Philippe Faucher.....14

La politique étrangère brésilienne : changement
de parcours ou nouveau pas en avant?
Ricardo Sennes et Alexandre Barbosa.....16

Le sociolibéralisme de Lula
Sylvain F. Turcotte.....18

Éditorial
Florencia Jubany.....1

Comité éditorial

Laurie Cole, *rédactrice en chef*
Olga Abizaid, *codirectrice*
Nadine Busmann, *codirectrice*
José Hernández, *conception et mise en page*

De l'importance du Brésil

FOCAL - Éditorial de Florencia Jubany

La visite officielle du premier ministre Paul Martin au Brésil, prévue pour les 22 et 23 novembre, et la mission commerciale que mènera le ministre Jim Peterson cette même semaine offrent à *FOCAL* une nouvelle occasion de faire le point sur un Brésil en pleine transformation et sur divers aspects de sa relation avec le Canada. Nous ne pouvons que nous féliciter de ce virage puisque, dès les tous débuts, *FOCAL* s'est fait l'apôtre de relations approfondies et élargies entre le Canada et le Brésil. Quiconque examine le Brésil de plus près comprendra pourquoi.

L'économie brésilienne contribue pour plus de la moitié du PIB total de l'Amérique du Sud, et le Brésil est une destination privilégiée de l'investissement canadien et le principal marché d'exportation du Canada en Amérique du Sud. De plus, le Brésil est un acteur puissant, avverti et influent sur la scène multilatérale, comme en témoigne le rôle qu'il tient dans le cadre des négociations commerciales internationales en tant que chef de file du G-20 ou encore dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Le Brésil est un acteur de premier plan dans les Amériques, et sa politique étrangère converge en de nombreux points avec celle du Canada. Ce ne sont là que quelques-unes des raisons pour lesquelles *FOCAL* a régulièrement fait valoir l'importance pour le Canada de porter plus d'attention au Brésil et a mis de l'avant des propositions précises sur la façon de prendre appui sur les affinités des deux pays et d'accroître l'importance de cette relation pour l'un comme pour l'autre.

À tous les égards, la visite prochaine est le signe d'une intensification de cette relation bilatérale. Elle mettra fin au vide qui s'est installé dans les plus hautes sphères politiques depuis six ans, mais grâce auquel les liens qui unissent les deux sociétés auront pu se multiplier, secouant ainsi l'indifférence polie qui a jusqu'ici caractérisé les relations Canada-Brésil. On a le sentiment que cette nouvelle tendance, ainsi que les progrès des négociations devant régler le différend sur le subventionnement de l'industrie aéronautique, créera un climat plus propice à cette relation bilatérale.

L'ordre du jour de la visite sera vraisemblablement vaste et devrait inclure des propositions visant à raviver les liens bilatéraux et à rallier les deux pays à la défense de causes communes dans la région et à l'échelle internationale. La vocation internationale bien connue du premier ministre Paul Martin et du président Luiz Inácio « Lula » da Silva infléchira sans doute les discussions, qui porteront sur le Groupe des vingt pays développés et émergents mené par le Canada, le programme international « Faim Zéro » du président Lula, Haïti, et la réforme du Conseil de sécurité des Nations Unies, un des thèmes récurrents du Brésil.

Toutes les questions qui importent dans les relations bilatérales sont examinées par des auteurs brésiliens et canadiens dans cette livraison spéciale de *FOCAL POINT : Plein feux sur les Amériques*. Ce qui surprend de ce recueil d'articles, c'est la grande diversité des milieux où évoluent leurs auteurs, qui sont savants, diplomates, parlementaires et gens d'affaires. Est aussi remarquable le consensus entre les auteurs sur l'état des relations bilatérales. On remarquera que les thèmes qui reviennent le plus d'un article à un autre sont le potentiel non exploité des relations canado-brésiliennes, la connaissance et la compréhension mutuelles lacunaires, le fossé de perception - toutes des notions qui se sont cristallisées dans l'expression « déficit relationnel » qu'a forgé l'ambassadeur Carneiro Leão.

DE L'IMPORTANCE DU BRÉSIL

- Le PIB du Brésil (492,3 milliards de dollars US en 2003) équivaut à celui de l'Inde et devrait croître au rythme de 4,0 % en 2004 et de 3,5 % en 2005.
- Le Brésil est la douzième économie mondiale en importance et contribue pour plus de la moitié du PIB total de l'Amérique du Sud.
- Le Brésil est la base de production qui convient le mieux aux entreprises étrangères désireuses de pénétrer les marchés sud-américains.
- Le Brésil est la deuxième destination en importance de l'investissement étranger direct (16,6 millions de dollars US en 2003) parmi tous les pays en développement, derrière la Chine.
- Des 500 multinationales les plus grandes du monde, plus de 400 mènent leurs activités au Brésil.
- La population brésilienne, aujourd'hui estimée à 184,1 millions, croît de 2 millions par an.
- Le Brésil comptait quelque 14,3 millions d'utilisateurs Internet en 2002 et le nombre d'internautes devrait s'élever à 16,4 millions en 2004.
- Le Brésil est une destination privilégiée de l'investissement canadien, le plus grand marché d'exportation du Canada en Amérique du Sud et le chef du Mercosur, avec lequel le Canada tente d'élargir ses relations depuis un certain temps.
- Le Brésil est un acteur puissant, averti et influent sur la scène multilatérale, que ce soit dans le cadre des négociations commerciales internationales où il agit en tant que chef de file du G-20 ou encore dans le cadre des opérations de maintien de la paix des Nations Unies. Le Brésil est aussi un acteur de premier plan dans les Amériques et sa politique étrangère converge en de nombreux points avec celle du Canada.

Dans le même ordre d'idées, Ted Hewitt fait remarquer que « nos dirigeants [...] ne se connaissent pas suffisamment et n'ont donc pas constitué ce capital de compréhension qui leur permettrait de supprimer les irritants [...] » – par exemple l'affaire consulaire Lamont_Spencer, les subventions à l'industrie brésilienne de l'aéronautique et l'interdiction d'importer le boeuf canadien – « au fur et à mesure qu'ils se présentent », une réalité qu'il appelle « la contradiction fondamentale » et qui est en grande partie à l'origine de la relation tendue entre les deux pays.

Et pourtant, tout cela est en train de changer, comme l'illustre la multiplication des relations bilatérales entre municipalités, scientifiques, étudiants, professeurs et parlementaires qui donnent aux relations canado-brésiliennes une nouvelle consistance et un nouveau dynamisme. Certains des exemples les plus révélateurs sont les échanges dans les domaines de la gestion des déchets et de l'aménagement portuaire dans le cadre de l'Initiative des villes durables, le Groupe consultatif sur les sciences et la technologie ainsi que la présidence canadienne de la chaire d'études brésiliennes pour professeurs invités. Un autre phénomène nouveau est le nombre croissant des entreprises brésiliennes qui investissent au Canada, telles Gerdau (acier), Votorantim (ciment) et Ambev (bière).

Pour Tim Plumtre, vice-président de la Chambre de commerce Canada-Brésil, « jamais meilleure occasion ne s'est présentée aux entrepreneurs canadiens pour scruter la pléthore de débouchés qui s'ouvrent au Brésil ». Selon lui, divers secteurs de l'économie brésilienne - traditionnelle aussi bien que nouvelle - où les entreprises canadiennes sont concurrentielles à l'échelle internationale offrent de nombreuses possibilités d'investissement et il exhorte le secteur privé à « saisir l'occasion ».

L'examen que fait Annette Hester de la politique commerciale du président Lula et du climat des affaires qui règne actuellement au Brésil fait le jour sur les « d'occasions pour notre gouvernement et nos chefs d'entreprise de prendre contact avec les dirigeants du monde

brésilien des affaires et de leur montrer combien nous avons en commun : nous sommes attachés aux négociations de la ZLEA et travaillons avec diligence au maintien de notre accès aux États-Unis ». Aux représentants et gens d'affaires canadiens qui se rendront au Brésil ce mois-ci, elle conseille d'user de stratégie et de nouer des relations avec des parties prenantes brésiliennes aux vues similaires, notamment le secteur privé qui est ouvert sur l'extérieur.

Dans une perspective à long terme, le sénateur canadien Mac Harb engage les parlementaires à assumer un rôle mobilisateur et de bien sensibiliser leurs gouvernements respectifs à l'importance d'investir dans le renforcement de cette relation bilatérale. Il recommande l'établissement d'un groupe de travail qui analyserait les relations canado-brésiliennes et mettrait au point des plans concrets et des stratégies pratiques qui permettraient aux deux pays de surmonter les obstacles qui les ont jusqu'ici empêché de réaliser le plein potentiel de leur relation.

Le consensus sur la nécessité de guérir ce « déficit relationnel » diagnostiqué dans ce numéro spécial de *FOCALPOINT* se fonde sur la conviction partagée de ce qu'une relation plus mûre pourrait grandement bénéficier à l'une et à l'autre des deux sociétés, que ce soit sur le plan des administrations municipales ou de la collaboration scientifique ou même des échanges d'affaires. Ces initiatives prises à la base et qui attestent de la grande communauté d'intérêts et de valeurs entre le Canada et le Brésil se sont multipliées faute d'un dialogue au plus haut niveau politique. Nous espérons que la visite prochaine du premier ministre Martin marquera un point tournant dans les relations canado-brésiliennes et que les deux pays sauront se reconnaître comme des partenaires importants, non seulement sur le plan bilatéral, mais aussi aux niveaux régional et multilatéral. ■

Le déficit relationnel du Brésil et du Canada

Ambassadeur Valdemar Carneiro Leão Neto

Il n'est pas difficile de reconnaître que les relations entre le Canada et le Brésil laissent beaucoup à désirer, si l'on tient compte de la taille de ces deux économies et des dimensions multiples de leurs sociétés respectives. De fait, ces deux grands voisins de l'hémisphère, tous deux tournés vers l'extérieur, n'arrivent pas à trouver des moyens de collaborer plus étroitement l'un avec l'autre. Qui plus est, ces deux pays aux vues similaires préconisent des approches similaires à certains des problèmes les plus épineux pour la communauté internationale, mais ne concertent généralement pas leurs actions. Une grande complémentarité caractérise ces deux économies, à preuve la valeur que l'une et l'autre accorde à sa diversité culturelle. Le Canada voit dans le Brésil un pays à grand potentiel, et le Brésil voit le Canada comme un pays aux réalisations d'importance (son modèle social n'étant pas le moindre) et, malgré tout, leurs relations manquent de synergie. Les analystes conviennent également de part et d'autre que de nombreuses possibilités de collaboration mutuellement bénéfique sont ainsi perdues. Souffrons-nous donc d'un « déficit relationnel »?

Il importe, pour commencer, de cerner tout d'abord certaines de nos affinités profondes et historiques. Le Brésil et le Canada ont en commun des valeurs et des intérêts fondamentaux ainsi que d'importantes dimensions de leur identité nationale respective.

Malgré des différences structurelles et circonstancielles évidentes, les liens historiques et la convergence de vues dépassent de loin la simple anecdote et expliquent les dimensions politiques de leur identité nationale, dont l'une, prépondérante, ressort notamment du comportement des deux pays sur la scène internationale : le Brésil et le Canada sont tous deux des constructions sociales dynamiques et complexes qui reposent essentiellement sur l'évolution et la négociation plutôt que sur la révolution et l'imposition. Cela est particulièrement manifeste dans ce qui est sans doute le résultat le plus marquant de la vie institutionnelle de toute ancienne colonie : l'accession à l'indépendance.

Au Brésil, l'indépendance s'est avérée essentiellement une « transaction », selon l'expression de l'historien Oliveira Lima, entre les élites coloniales, la monarchie portugaise et ses héritiers. Le Brésil a conquis son indépendance par la négociation, et non par la guerre. Le chemin vers l'indépendance a été encore moins conflictuel au Canada. Dans les deux pays, la souveraineté résulte d'un processus typiquement politique, à savoir le dialogue et le compromis. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de cette toile de fond qui a si souvent donné au Canada et au Brésil une image distinctive dans la communauté internationale. Les deux pays sont perçus comme des « rassembleurs » ou des « facilitateurs » dans un groupe d'acteurs différents ou en présence d'intérêts contradictoires. Ils se considèrent et veulent être considérés par les autres comme fondamentalement engagés envers un système de gouvernance international, à la fois inclusif et participatif.

Ces communions d'esprit profondes entre le Brésil et le Canada ne se limitent toutefois pas à leur passé politique. Des similitudes existent aussi dans d'autres aspects fondamentaux de

leur vie. Citons à titre d'exemples la composition ethnique de leurs sociétés, les deux étant des pays multiraciaux et multiculturels dotés d'une importante population autochtone qui a joué et joue toujours un rôle important, leur association de longue date à des idéaux de liberté, étant les deux seuls pays des Amériques à part les États-Unis à avoir combattu le fascisme et le nazisme au cours de la Deuxième Guerre mondiale et les difficultés d'ordre administratif, économique et militaire que ne manque pas de poser la gouvernance de territoires nationaux immenses, dont de grandes parties sont peu peuplées, avec leur diversité d'écosystèmes (parfois très délicats) à protéger.

Le fait d'avoir connu les mêmes grands courants historiques et sociaux, lesquels sont aussi au cœur de leur identité internationale, ne pouvait que prédisposer le Canada et le Brésil à défendre les mêmes valeurs et à adopter les mêmes positions sur un certain nombre de priorités internationales : un engagement résolu envers le règlement pacifique des conflits et la sécurité collective plutôt que le recours unilatéral à la force, un appui soutenu au multilatéralisme, une adhésion aux valeurs démocratiques, un vif intérêt pour le rôle de développement social que jouent les organisations internationales et une attention particulière portée aux initiatives internationales en matière de protection de l'environnement.

En plus des considérations politiques, les économies brésilienne et canadienne sont suffisamment importantes pour générer des liens bilatéraux solides

Avec un produit intérieur brut (PIB) d'environ 500 milliards de dollars américains, le Brésil est la plus grande économie d'Amérique du Sud, tandis que le Canada, avec un PIB d'environ 850 milliards de dollars américains, est la huitième économie au monde. Après une période de croissance instable et guère impressionnante (2001_2002) et une année de récession au plein sens du terme (2003), l'économie brésilienne devrait croître de quelque 4,5 % en 2004 et, ce qui est plus important encore, semble amorcer un long cycle d'expansion durable.

Le secteur industriel canadien et le secteur industriel brésilien sont les plus diversifiés et les plus avancés techniquement du continent (n'étant devancés que par les États-Unis) et leurs secteurs agricoles figurent parmi les plus concurrentiels du monde et sont, à bien des égards, complémentaires.

Les importations brésiennes devraient continuer de dépasser 60 milliards de dollars américains en 2004, tandis que les achats faits par le Canada à l'étranger ont atteint le chiffre incroyable de 240 milliards de dollars américains en 2003. Le Brésil est un importateur relativement important de produits dans les secteurs où le Canada a beaucoup à offrir : machines industrielles, matériel de bureau, produits chimiques et pétrochimiques, engrais et charbon. Pour sa part, le Canada a besoin de beaucoup de certains biens que le Brésil produit de façon optimale : produits en acier et en fer, pièces d'automobiles, chaussures, jus d'orange, café et sucre.

Le Brésil est le deuxième bénéficiaire en importance de l'investissement étranger direct des pays en développement après la Chine, tandis que le

Canada est un exportateur important de capital, avec près de 300 milliards de dollars américains investis à l'étranger au total. Les investisseurs canadiens sont au Brésil depuis plus de cent ans et ils connaissent bien l'environnement commercial et juridique qui y règne.

Autrement dit, les liens économiques entre les deux pays reposent sur une base solide difficile à trouver ailleurs, dans la plupart des relations entre pays développés et pays en développement.

Pourtant, le fossé est visible

Le Canada et le Brésil sont le seizième partenaire commercial l'un de l'autre. Le Brésil vend presque trois fois plus de produits et services à la Chine qu'il n'exporte vers le Canada. Et le stock d'investissements canadiens au Brésil représente à peine 1,8 % des actifs totaux canadiens à l'étranger.

Le Brésil consacre environ 1 % de son PIB et le Canada environ 1,8 % du sien aux sciences et à la technologie. Ils ont une capacité de recherche considérable dans des domaines clés, où ils ont parfois des intérêts communs (p. ex. le pétrole et le gaz naturel, les technologies de l'information et la biotechnologie) et pourtant la coopération bilatérale n'a pas été un élément important de la stratégie qu'ils ont adoptée pour faire avancer leurs programmes scientifiques.

Nul doute que les difficultés circonstancielles éprouvées ces dernières années se sont révélées un facteur inhibiteur. Le différend commercial au sujet des jets régionaux et l'interdiction non fondée — mais de courte durée heureusement — imposée sur le boeuf brésilien en février 2001 ont eu des effets persistants qu'il ne faut pas sous-estimer. La confiance mutuelle a été ébranlée et ce n'est que maintenant que les négociations relatives à un accord en vue de mettre fin au différend concernant les aéronefs laissent entrevoir un dénouement favorable ainsi que l'amorce d'un meilleur dialogue. Mais si un climat défavorable aux relations gouvernementales peut nuire à un certain nombre d'activités (les marchés publics étant l'une d'elles), il n'explique pas tout. Dans des économies ouvertes comme celles du Canada et

du Brésil, les affaires, en majeure partie, dépendent de la connaissance des marchés et des possibilités qui s'y présentent, et non pas des relations entre les gouvernements. En fait, les différends commerciaux bilatéraux n'ont fait qu'élargir un fossé qui existe depuis un certain temps.

Il importe cependant de mettre ce « déficit relationnel » en perspective

Un élément fondamental entre en jeu quand on considère le contexte élargi des relations internationales canadiennes et c'est la très grande place qu'occupent — on le comprend très bien — les États-Unis. Le poids démesuré que représentent les États-Unis dans les échanges extérieurs du Canada, pour ne donner que cet exemple-là, laisse peu de place aux tierces parties. Aucune analyse des autres intérêts du Canada dans l'économie mondiale ne peut être effectuée en faisant abstraction de cette réalité incontournable. Le Japon, qui occupe la deuxième place dans le monde pour l'importance de son PIB et qui est le deuxième marché d'exportation du Canada, ne représentait, en 2003, que 2,1 % des ventes du Canada à l'étranger alors que la Chine, qui constitue le deuxième fournisseur de marchandises du Canada, ne représentait, la même année, qu'un modeste 5,3 % des importations totales du Canada. Au Royaume-Uni, qui est la deuxième destination en importance des investissements étrangers directs du Canada, le stock détenu par les entreprises canadiennes et par les citoyens canadiens représentait, en 2002, moins du quart des investissements canadiens aux États-Unis.

Mais encore une fois, il faut se garder de conclusions hâtives. Quel que soit le pouvoir attractif du marché américain, il ne faut pas y voir un obstacle à l'établissement de liens entre le Canada et de nouveaux partenaires. En outre, il est dans l'intérêt du Canada (comme pour le Brésil et pour tout autre pays) de diversifier et d'étendre ses relations pour promouvoir la croissance et la prospérité nationale, mais aussi, cela va de soi, pour bénéficier des retombées politiques créées par cet élargissement des relations.

Il reste encore un peu de place pour manoeuvrer

La conscientisation des milieux d'affaires et l'intensification du dialogue politique sont deux façons de réduire le déficit relationnel entre le Canada et le Brésil. Dans le secteur du commerce, les gens d'affaires sont les personnes les plus aptes à repérer les débouchés. Le rôle du gouvernement est de mettre ces débouchés en évidence, c'est-à-dire d'aider les entreprises à éviter l'erreur classique qui consiste à se concentrer exclusivement sur les gains à court terme, en se privant ainsi de marchés et de partenaires potentiels tout aussi prometteurs, sinon plus. Voilà pourquoi l'une des grandes priorités doit-elle être la sensibilisation du milieu des affaires dans l'un et l'autre pays, par des missions et des foires commerciales, par des ateliers et par du marketing institutionnel. Le séjour du premier ministre, M. Paul Martin, à la fin de novembre au Brésil coïncidera avec la tenue d'une mission commerciale canadienne, que dirigera le ministre du Commerce international, M. Jim Peterson. Ces deux initiatives tombent à point nommé et sont cruciales.

Dans certains secteurs, où les activités économiques ne sont pas entièrement concentrées dans l'entreprise (par exemple, dans les sciences et

la technologie), les deux gouvernements peuvent créer des mécanismes institutionnels permettant de rapprocher particuliers et entités pour favoriser une coopération enrichissante. Le groupe bilatéral technique sur la science et la technologie, dont on envisage d'étendre les activités, constitue un bon point de départ.

Sur le front politique, un dialogue plus structuré et systématique entre décideurs sur des questions d'intérêt international pourrait être utile. Comme nous l'avons souligné, il y a entre nos deux pays une véritable communauté de vues sur une foule de questions d'intérêt mondial ou régional. Et plus nous parlerons de ces questions, plus nous serons à même d'apprécier l'étendue de la coopération pouvant exister entre nous. Les échanges diplomatiques de cette nature peuvent aider les gouvernements de l'un et l'autre pays à non seulement coordonner leurs efforts dans les dossiers sur lesquels ils sont d'accord, mais aussi à arriver à mieux se comprendre en cas de divergence d'opinion. Il y a souvent décalage entre les attentes que nourrissent l'un et l'autre pays et il faut se pencher sur cette question. Des différences de perception sont souvent la cause de malentendus.

En somme, le moment est venu pour le Brésil et pour le Canada de rechercher une relation plus étroite et plus active. Les deux pays doivent s'employer à renforcer et à multiplier leurs liens bilatéraux et à approfondir leur relation en nourrissant leur amitié de longue date, en poursuivant leurs efforts de coopération et, bien entendu, en se donnant la main pour promouvoir la réalisation d'un objectif qui leur tient tous deux à coeur : la paix et la prospérité dans le monde. Ensemble, le Canada et le Brésil ont beaucoup à apporter à leurs sociétés respectives, comme, du reste, à la collectivité internationale. ■

Valdemar Carneiro Leão Neto est ambassadeur du Brésil au Canada.



À la recherche de l'harmonie : le Canada et le Brésil à l'aube du XXI^e siècle

W. E. (Ted) Hewitt

« *C'était le meilleur des temps, c'était le pire des temps* ».
Charles Dickens.

Ainsi s'ouvre le *Conte de deux villes* du célèbre écrivain du XIX^e siècle. Qui aurait imaginé, qu'un jour, cette phrase servirait à dépeindre les relations existant entre le Canada et le Brésil? La plupart des observateurs s'entendent pour dire que depuis dix années environ, les relations entre les deux pays ont, au mieux, évolué en dents de scie, et que les creux n'ont jamais manqué de faire grand bruit dans les médias. Dans les années 90, les exportations canadiennes les plus connues au Brésil, n'étaient malheureusement pas les produits électroniques, mais bien tristement, les ravisseurs! (Les noms de Lamont et Spencer vous rappellent-ils quelque chose?) Et à l'aube du XXI^e siècle, les discussions bilatérales étaient menées non par des diplomates, mais plus souvent qu'autrement par des dirigeants de sociétés aérospatiales ou d'avocats au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Au lieu d'échanger sur les dernières découvertes scientifiques ou d'entreprendre ensemble des recherches, les deux pays se querellaient, s'agissant tantôt de formulaires égarés, tantôt de boeuf en conserve impropre à la consommation! Et en toile de fond, le whisky canadien — le plus canadien des produits canadiens — qu'une foule brésilienne en liesse s'amusait à déverser dans le caniveau lors de manifestations anticanadiennes. Joli tableau!

La situation s'est un peu calmée ces derniers mois, mais la contradiction fondamentale qui alimente l'hostilité entre les deux gouvernements demeure. Nos dirigeants, comme nos populations respectives, ne se connaissent pas suffisamment et n'ont donc pas constitué ce capital de compréhension qui leur permettrait de supprimer les irritants au fur et à mesure qu'ils se présentent ou, à défaut de ce résultat, d'au moins en atténuer les effets grâce à une relation bilatérale ouverte, nourrie et mutuellement bénéfique.

Aurons-nous un jour une relation semblable? À court terme, nous en doutons. Mais en même temps, les germes de relations bilatérales harmonieuses sont en train d'être semés par la voie gouvernementale, par le secteur privé et par la société civile — et cela nous amènera un jour à une alliance durable, efficace et productive.

Le Canada a annoncé son intention de cibler le Brésil, l'Inde et la Chine pour y trouver des partenaires commerciaux et scientifiques potentiels. Le ministère des Affaires étrangères a clairement exprimé sa volonté d'ouvrir les voies de communication et de coopération entre les deux pays. Par exemple, par l'ambassade du Canada à Brasília, le gouvernement du Canada soutient, financièrement et moralement, un réseau de centres d'études canadiennes, qui ont ouvert leurs portes dans plus d'une douzaine d'universités brésiliennes. Des diplomates canadiens et des représentants du gouvernement du Canada ont fait une apparition remarquée au congrès des canadianistes tenu à Belo Horizonte en 2003. Ce congrès, organisé par l'Association brésilienne d'études canadiennes (Associação Brasileira de

Estudos Canadenses, ABECAN), a attiré près de 200 universitaires sud-américains, brésiliens pour la plupart, qui font des travaux sur le Canada de même qu'un nombreux contingent d'universitaires canadiens.

Et les municipalités ne sont pas en reste! Entre 1987 et 2000, dans le cadre du programme d'échanges mis en place par Toronto, avec la ville de São Paulo, des douzaines de fonctionnaires des deux villes ont échangé points de vue et expériences dans le domaine de la gouvernance municipale, sur des sujets allant des services de loisirs à la réforme administrative, en passant par la gestion des déchets.

Le programme a été entrepris avec énormément de bonne volonté et a eu des retombées positives concrètes pour les deux villes. Ces derniers mois, on a observé un ralentissement des activités menées dans le cadre de ce programme, mais de nouvelles relations émergent. Dans le cadre de l'Initiative sur les villes durables d'Industrie Canada, à laquelle participent une douzaine de villes du monde entier, Vancouver a établi un partenariat avec la ville de Salvador dans le but de promouvoir les nouvelles technologies dans les domaines de la gestion des déchets, de la rénovation portuaire et de l'administration publique.

Certains des efforts les plus importants et les plus manifestes déployés en vue d'établir des liens efficaces entre le Canada et le Brésil proviennent des universités canadiennes. Mentionnons entre autres le Centre d'études et de recherches sur le Brésil (CERB), qui a vu le jour à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) en 2001. Le Centre constitue un point de contact central et fait écho aux nombreuses initiatives lancées par l'UQAM en lien avec le Brésil, dont près de deux douzaines d'ententes d'échanges avec des universités brésiliennes et des projets environnementaux à grande échelle financés par le Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et l'Agence canadienne de développement international (ACDI). Jusqu'à maintenant, le CERB a organisé bon nombre de discussions et de séminaires portant sur des questions liées au Brésil, auxquels ont participé des chercheurs de pointe et d'autres experts réputés du Brésil et du Canada. Par ailleurs, le

CERB a organisé dans la communauté montréalaise des activités publiques visant à présenter des films, ainsi que des réalisations télévisuelles et artistiques du Brésil.

La seconde initiative cruciale a été la création, en 2003, d'une chaire d'études brésiliennes pour professeurs invités. La promotion des études brésiliennes au Canada et le renforcement des relations universitaires entre les deux pays sont les principaux objectifs de cette initiative lancée conjointement par quatre universités canadiennes (Université de Calgary, Université de Western Ontario, Université York et UQAM), avec le soutien du CRDI, du gouvernement du Canada et de l'ambassade du Brésil à Ottawa. Il a été établi d'un commun accord entre les partenaires que deux universitaires distingués du Brésil seraient invités chaque année à venir au Canada pour une période d'au moins deux semaines. Généralement, on demande aux professeurs invités de faire au moins une allocution d'importance dans chaque université participante, de rencontrer les membres du corps professoral, les étudiants et les représentants des deux gouvernements et du secteur privé, ainsi que de participer aux activités organisées telles que les conférences et les ateliers. À l'automne 2003, l'Université de Calgary a accueilli le premier professeur invité, M. Marcos Jank, spécialiste des questions liées au commerce agricole international. Le deuxième professeur invité a été M. Germano de Paula, professeur à l'Universidade Federal de Uberlândia et spécialiste du commerce international dans le secteur de l'acier. Deux autres professeurs seront invités sous peu, en vue d'une importante conférence sur le développement urbain et les villes, qui devrait avoir lieu au printemps 2005 au collège Glendon, de l'Université York.

Les universités canadiennes contribuent également à la formation des futurs professeurs d'études brésiliennes, étant donné qu'une bonne partie des professeurs actuels (une quinzaine en tout) approchent peu à peu de la retraite. De fait, comparativement aux décennies passées, l'intérêt porté au Brésil dans le cadre d'études supérieures a littéralement explosé ces dernières années. Au cours de la décennie de 1981 à 1990, 16 mémoires de maîtrise et 20 thèses de doctorat avaient pour thème des questions liées au Brésil. La décennie suivante, toutefois, ces chiffres avaient plus que triplé : ils étaient respectivement de 58 et de 63 (Bibliothèque nationale du Canada, 2004).

De tous les secteurs où un accroissement des relations entre le Canada et le Brésil a été observé ces dernières années, c'est probablement celui des affaires qui étonne le plus (compte tenu des différends commerciaux survenus récemment). La valeur du commerce bilatéral n'a pas enregistré de croissance importante ces dernières années, gravitant autour de 2,5 milliards de dollars. Par contre, les investissements totaux réalisés par le Canada au Brésil ont monté en flèche au cours de la dernière décennie, passant d'environ 2 milliards de dollars à 7 milliards de dollars. Bien que leur valeur monétaire soit moins spectaculaire, les fusions d'entreprises canadiennes et brésiliennes et les acquisitions d'entreprises canadiennes par des entreprises brésiliennes sont presque monnaie courante aujourd'hui. Signalons notamment l'acquisition de l'entreprise de recyclage d'acier Nova Steel, établie à Cambridge (Ontario), par le géant brésilien de l'acier Gerdau. En outre, l'entreprise brésilienne Votorantim, chef de file de la production de

ciment et de produits du ciment, a récemment fait l'acquisition de l'entreprise St. Mary's Cement, dont les principales activités d'exploitation ont lieu à St. Mary et à Bowmanville, en Ontario, ainsi qu'à Détroit, dans le Michigan. Cette année, Interbrew (Belgique) a fait l'acquisition de Labatt, mais en a immédiatement confié les activités de brassage à son partenaire brésilien international, Ambev, qui effectue l'embouteillage pour les bières de marque Brahma et Antarctica.

Presque la moitié de la première décennie de ce siècle est passée, et il est clair que nos relations avec le Brésil sont sur la bonne voie. Les problèmes du passé se résoudront-ils? Disparaîtront-ils? C'est peu probable, du moins certainement pas à court terme. Cela dit, un nouveau climat se dessine à l'horizon, dans lequel les relations bilatérales et l'efficacité de ces relations pourront être améliorées, et qui permettra d'aborder au fur et à mesure les situations difficiles qui, inévitablement, se présenteront.■

Ted Hewitt est professeur de sociologie et vice-président intérimaire (recherche), de l'Université de Western Ontario. Il a publié de nombreux ouvrages portant le développement urbain du Brésil. Il est actuellement rédacteur en chef de la *Revue canadienne des études latino-américaines et caraïbes*.

Canada–Brésil 2004 : Réaliser le potentiel

par Le sénateur Mac Harb

L'historique des relations commerciales Canada-Brésil met en évidence un thème persistant, celui du potentiel inexploité. Les deux pays sont très vastes et très riches en ressources naturelles, mais leurs rapports économiques demeurent inexplicablement sous-développés. Malheureusement, même si nos relations bilatérales se sont étendues et diversifiées quelque peu ces dernières années, quelques obstacles ont empêché des progrès plus importants qui, nous le savons, sont tout à fait possibles.

Les deux pays ont laissé des différends commerciaux et des malentendus influencer la perception que chacun avait de l'autre, aussi bien à l'échelle bilatérale que sur la scène mondiale. Des considérations géographiques et historiques ont fait que le Brésil considère le Canada comme un prolongement des États-Unis sur le double plan de la politique et des priorités. En même temps, l'insistance des deux parties sur le différend opposant leurs industries aéronautiques a malheureusement dominé les relations bilatérales.

Pourtant, malgré ces sérieux obstacles, le commerce bilatéral entre les deux pays se situe aux environs de 2,9 milliards de dollars CDN par an. Avec des investissements canadiens estimés à près de 7 milliards de dollars CDN, le Brésil est le plus important partenaire commercial du Canada en Amérique du Sud. Plus de 500 entreprises canadiennes ont des activités au Brésil, et une centaine d'entre elles y ont une présence permanente. Parmi ces dernières figurent de grandes sociétés comme Alcan, la Banque de Montréal, Brascan, Molson, Nortel et la Banque de la Nouvelle-Écosse. Le Canada achète des produits brésiliens tels que le sucre, le jus d'orange, le café et les fruits, sans compter la populaire Golf de Volkswagen, dont nous importons de grands nombres, ce qui prouve que le Canada constitue un grand marché, de plus en plus important, pour l'économie brésilienne.

Il ne faut donc pas beaucoup d'imagination pour se rendre compte que la croissance de ces relations commerciales sert les intérêts des deux pays. Il faudra néanmoins une certaine imagination et une grande confiance pour que cette croissance se poursuive et atteigne son niveau le plus élevé et le plus avantageux. Il est temps d'écarter le passé et d'insuffler une nouvelle vie aux relations entre le Brésil et le Canada. Quatre mesures importantes doivent être prises pour garantir les progrès.

1. Il est essentiel de modifier les paramètres de nos relations pour tirer parti au maximum de la multitude d'avantages liés à une solide association bilatérale. Les Brésiliens doivent revoir leur perception des relations entre le Canada et les États-Unis et reconnaître que le Canada est un pays autonome qui a ses propres politiques culturelle, étrangère et commerciale très distinctes. En même temps, le Canada doit travailler pour mettre ce fait en évidence et montrer, comme dans le cas de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), que nous sommes un partenaire commercial indépendant digne d'avoir des relations bilatérales avec le Brésil. Le Canada peut également soutenir certains des projets du Brésil dans les organisations internationales, en appuyant par exemple la désignation du Canada et du Brésil comme membres non permanents du Conseil de sécurité des Nations Unies.
2. Le Canada demeure attaché au processus de la ZLEA et à la négociation multilatérale d'un accord général compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). En même temps, il est essentiel de chercher à conclure un accord bilatéral de libre-échange avec le Brésil. En recourant à l'OMC pour régler les questions en suspens, nous pouvons nous concentrer sur l'avenir et

consacrer notre temps et notre énergie à la libéralisation du commerce entre nos deux économies en croissance.

3. En qualité de parlementaire, je suis très conscient du fait que des progrès réels dépendront de la mise en place des ressources humaines et des capitaux nécessaires. Les parlementaires brésiliens et canadiens doivent jouer un rôle de premier plan pour veiller à ce que leurs gouvernements respectifs comprennent que le renforcement des relations bilatérales est une tâche importante digne d'attention et d'investissements.
4. Enfin – et c'est probablement le facteur le plus important –, je recommande d'établir un groupe de travail chargé d'examiner de près les relations Canada-Brésil en vue de les faire passer à l'étape suivante. À tout moment, des contacts ont lieu entre nos deux pays dans les domaines du développement et de la coopération environnementale, des institutions démocratiques, de la sécurité et du maintien de l'ordre, des échanges culturels et universitaires, des échanges de technologie ainsi que du commerce et de l'investissement. Il est capital que les initiatives prises par des organismes tels que l'Agence canadienne de développement international (ACDI), la Chambre de commerce Brésil-Canada, le Conseil canadien pour les Amériques, la Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL) et le Forum interparlementaire des Amériques (FIPA) soient coordonnées pour qu'il soit possible de définir des objectifs appropriés et de mettre en place les mécanismes nécessaires pour les atteindre. Ce groupe de travail pourrait constituer le moyen de concevoir des initiatives concrètes et de mettre en œuvre des stratégies pratiques pour permettre au Canada et au Brésil de surmonter les obstacles qui les ont empêchés de réaliser le plein potentiel de leurs relations dans le passé.

Il faut comprendre qu'en définitive, nous avons tout à gagner en renforçant nos relations et

beaucoup à perdre en ne le faisant pas. À titre de président du Groupe parlementaire d'amitié Canada-Brésil, je crois qu'il existe des deux côtés un désir sincère d'asseoir les relations bilatérales sur une base solide capable de favoriser la prospérité, la sécurité et une démocratie stable dans les deux pays.■

Le sénateur Mac Harb est l'actuel président du Groupe parlementaire Canada-Brésil. Il a déjà occupé les fonctions de président du Sous-comité de la Chambre des communes chargé du commerce, des différends commerciaux et des investissements internationaux.

Le Brésil et le commerce : Un programme Sud-Sud est-il envisageable?

Annette Hester

À la veille de la visite au Brésil d'une délégation canadienne de haut niveau – elle comprend le premier ministre, le ministre du Commerce international et un groupe de gens d'affaires –, il est opportun de jeter un coup d'œil sur l'état actuel de la politique étrangère et de la politique commerciale du Brésil. De toute évidence, il est extrêmement important de comprendre la façon dont le Brésil fonctionne dans le monde pour tirer le meilleur parti possible de cette visite.

Près de deux ans après l'arrivée au pouvoir du président "Lula" da Silva, nous notons qu'en dépit de sombres prédictions annonçant chaos économique et changements radicaux, le Brésil reste très stable et applique une politique économique et financière très conservatrice. Mais il n'y a pas de doute que des changements se sont produits, surtout dans les domaines des affaires étrangères et du commerce. La vision d'un programme commercial Sud-Sud que nourrit le président Lula est opportune et novatrice, mais elle ne représente qu'une petite partie du tableau d'ensemble. Son ancienne attitude gauchiste et anti-américaine envers le commerce commence à polariser le gouvernement et la communauté des affaires. Parmi l'ensemble des programmes politiques du gouvernement, ces changements sont ceux qui correspondent le plus à la plate-forme électorale de Lula. Malheureusement, ils sont la source de contradictions croissantes qui deviennent de plus en plus problématiques.

Le matériel électoral du parti parlait de la présence du Brésil sur la scène mondiale à titre de chef de file du monde en développement et faisait allusion au Mercosur comme s'il représentait le « destin » du pays. Le programme de commerce international était axé sur les liens avec les pays en développement : il accordait une attention particulière à la Chine, à l'Inde, à d'autres pays asiatiques et à l'Afrique du Sud, préconisait le renforcement des relations avec l'Union européenne (UE) et rejetait complètement les États-Unis et leur projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). Dans un essai publié au cours de la campagne électorale, Lula a dit du projet de la ZLEA que c'était « en pratique une tentative d'annexion des économies latino-américaines à l'économie des États-Unis, qui infligerait d'énormes dégâts à notre industrie, notre agriculture, notre commerce, nos services et

notre propre culture » (Luiz Inácio "Lula" da Silva, "O Brasil e a Alca", 15 août 2002).

Vision et réalité

Le Brésil n'est peut-être pas encore un chef de file mondial, mais il n'y a pas de doute qu'il progresse vers cet objectif. Pour augmenter ses chances d'obtenir un siège au Conseil de sécurité des Nations Unies, il a accepté de diriger la mission de maintien de la paix en Haïti. De concert avec les États-Unis, l'Union européenne, l'Inde et l'Australie, le Brésil a réussi, comme représentant du G20, à faire passer le cycle de Doha de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à l'étape suivante. Toujours à l'OMC, le Brésil a remporté d'importantes victoires sur l'Union européenne (sucre) et les États-Unis (coton). De plus, Lula a pu retenir une certaine attention – sans rien obtenir de ferme ni de concret – pour son initiative de lutte contre la famine dans le monde.

Tout va pour le mieux...

Il en est de même du programme commercial Sud-Sud, dans le cadre duquel Lula fait exactement ce qu'il a promis de faire. Il a dirigé plusieurs missions commerciales qui ont visité des pays et des régions en développement, dont la Chine, le monde arabe et l'Afrique. Son engagement envers l'Amérique latine a produit des résultats puisque les exportations brésiliennes à destination des pays de la région, notamment l'Argentine et le Mexique, ont enregistré la plus forte augmentation par rapport à toutes les autres régions, d'après les statistiques du ministère brésilien du Développement. Les échanges commerciaux avec la Chine se développent. De plus, le Mercosur et la Communauté andine viennent de signer un accord de libre-échange.

... mais pas sur tous les tableaux

Malgré les discours de Lula et l'accord conclu avec la Communauté andine, le Mercosur, en tant que bloc commercial, semble régresser plutôt que progresser. Dans un récent article, Marcos Jank, premier titulaire de la chaire canadienne d'études brésiliennes et économiste commercial bien connu au Brésil, a écrit ce qui suit :

Jusqu'ici, rien n'indique que l'union douanière [Mercosur] se réalisera et même la zone de libre-échange est en train de chanceler par suite de mesures arbitraires successives de l'Argentine – produit par produit – contre les cuisinières, les réfrigérateurs, les machines à laver, les téléviseurs, les chaussures et les véhicules. L'indulgence brésilienne envers les restrictions abusives de l'Argentine affaiblit le Mercosur au lieu de le renforcer. Même la coordination extérieure du bloc souffre de la vague néoprotectionniste de Buenos Aires, qui semble s'opposer à une politique d'intégration commerciale énergique avec le reste du monde [*O Estado de São Paulo*, 5 octobre 2004].

C'est probablement l'une des principales raisons pour lesquelles les négociations visant un accord commercial Mercosur-UE sont dans l'impasse. Pourtant, dans les négociations de la ZLEA, c'est le Brésil qui a fait avorter les pourparlers. Quoi qu'il en soit, il n'y a pas d'accords commerciaux entre le Mercosur et les marchés les plus riches de la planète, ceux des États-Unis et de l'Union européenne.

La communauté des affaires commence à critiquer ouvertement la stratégie gouvernementale. Au cours d'un récent colloque organisé par la Chambre de commerce américaine de São Paulo, les critiques ont jailli de tous les côtés. La Fédération industrielle de l'État de São Paulo (Federação das Indústrias do Estado de São Paulo, FIESP) n'a pas mâché ses mots : « Nous avons besoin de moins d'idéologie et de plus de stratégie... C'est très bien de nouer des relations avec l'Arabie Saoudite et la Syrie, mais nous devons aussi renforcer nos liens commerciaux avec des marchés plus importants. » Pedro de Camargo Neto, directeur de la Société rurale brésilienne, aurait déclaré : « Je n'ai rien contre une stratégie qui fait cas de l'existence de l'Afrique... On ne peut cependant pas donner la préférence aux pays du Sud en faisant abstraction de nos plus gros clients, les États-Unis pour nos biens manufacturés et l'Union européenne pour nos produits agricoles. » Júlio de Almeida, directeur exécutif de l'Institut du développement industriel (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial, IEDI) note que cette politique commerciale mène à la perte d'investissements au Brésil, puisque des sociétés comme le géant de l'acier Gerdau and Dixie_Toga choisissent d'investir plutôt au Canada, au Chili et au Mexique pour garantir leur accès au marché des États-Unis.

Voilà la situation que la délégation canadienne trouvera son arrivée au Brésil. Qu'est-ce qu'elle signifie?

Cette situation signifie qu'il existe une multitude d'occasions pour notre gouvernement et nos chefs d'entreprise de prendre contact avec les dirigeants du monde brésilien des affaires et de leur montrer combien nous avons en commun : nous sommes attachés aux négociations de la ZLEA et travaillons avec diligence au maintien de notre accès aux États-Unis.

Tout ce dont nous avons besoin, c'est qu'une fois au Brésil, le Canada montre qu'il a du flair, qu'il est capable d'une réflexion stratégique et qu'il sait trouver les bons interlocuteurs. ■

Annette Hester, économiste et experte en stratégie politique de Calgary, est une spécialiste de la région des Amériques.

Relations Canada-Brésil : Le point de vue du monde canadien des affaires

Tim G. Plumptre

En matière de commerce et d'investissement, les relations Canada-Brésil ont souffert ces dernières années des malentendus et du manque de confiance mutuel. Au moins du point de vue canadien, ces relations comptent parmi celles qui ont le plus déçu par suite de l'écart qu'il y a entre leur potentiel et ce qu'il a été possible de réaliser.

Heureusement, les gouvernements et les gens d'affaires – ainsi que les étudiants en commerce – des deux pays s'en rendent compte aujourd'hui. Les deux gouvernements fédéraux sont déterminés à améliorer les relations bilatérales, mais il incombera au secteur privé, surtout au Canada, de relever le défi et de nouer des liens plus productifs. La mission commerciale dirigée par le ministre Jim Peterson, qui se rendra au Brésil fin novembre, permettra de déterminer dans quelle mesure le gouvernement et le secteur privé auront réussi à intensifier la coopération.

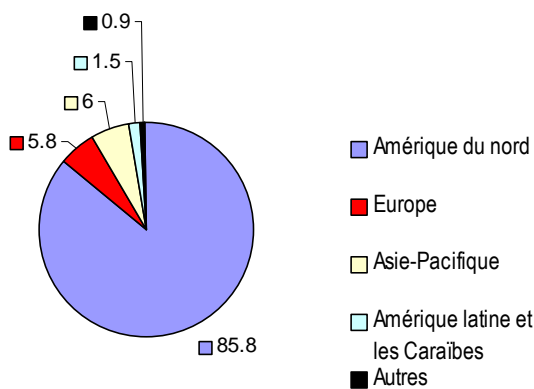
Il y a rarement eu un moment aussi opportun. Le gouvernement du président « Lula » da Silva prévoit une expansion massive des secteurs stratégiques, qui créera une multitude d'occasions d'investissement. Les priorités brésiliennes correspondent assez bien aux secteurs dans lesquels les entreprises canadiennes excellent, qu'il s'agisse des industries de l'« économie traditionnelle » ou de la « nouvelle économie ». Dans les deux cas, le Canada a des entreprises compétitives de calibre mondial, de vrais chefs de file internationaux, dans un certain nombre de secteurs prioritaires du Brésil. Les secteurs de l'« économie traditionnelle » sont l'infrastructure, l'énergie, les mines, l'agroalimentaire et le tourisme. Les domaines possibles d'investissement dans l'infrastructure comprennent les routes, les chemins de fer, les ports, la manutention des marchandises en vrac et la modernisation des aéroports. Le secteur de l'énergie nécessite des injections massives de capitaux ainsi qu'une liste impressionnante de grands travaux d'amélioration de l'infrastructure dans le domaine

de l'hydroélectricité et dans celui du pétrole et du gaz, y compris les forages en eau profonde. Le secteur minier est également prometteur, surtout en ce qui concerne les métaux non ferreux : le Brésil est déjà le plus grand producteur mondial de minerai de fer et a un groupe minier qui se classe deuxième au monde et premier de l'hémisphère. Dans l'agroalimentaire, les secteurs intéressants comprennent le bétail sur pied (surtout le bœuf) et les produits agricoles. Enfin, le tourisme est un secteur dont les débouchés

demeurent inexploités, compte tenu de l'étendue et de la beauté du littoral brésilien. Dans les secteurs de la « nouvelle économie », le Brésil surclasse déjà plusieurs pays du G7 sur le plan de la consommation, surtout en ce qui concerne les communications et les semi-conducteurs, mais a quand même l'intention d'attirer d'importants investissements dans ces secteurs et dans d'autres domaines liés à la technologie. Dans tout ce qui précède, il y aura d'énormes perspectives « horizontales », notamment dans les contrôles environnementaux et les systèmes de traitement, de mesure et de contrôle.

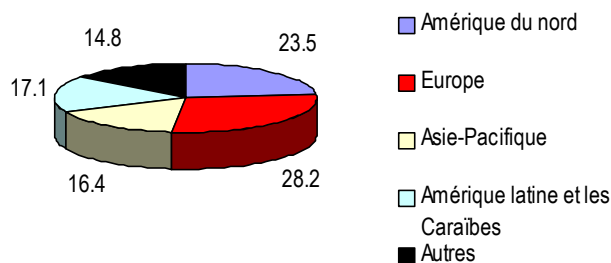
Exportations canadiennes et brésiennes

Exportations canadiennes (%)



Source : Statistique Canada. *Commerce international Canada* (http://www.dfait_maeci.gc.ca).

Exportations brésiennes %



Source : Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior do Brasil, Secretaria de Comércio Exterior Departamento de Planejamento e Desenvolvimento do Comércio Exterior (<http://www.desenvolvimento.gov.br/>).

Par suite des mesures ultra-orthodoxes courageusement prises par le gouvernement Lula dès son arrivée au pouvoir pour jeter les fondations d'une croissance durable, la reprise économique du Brésil ne fait plus aucun doute et ne risque pas de s'essouffler dans l'avenir prévisible. En s'attaquant aux caractéristiques fondamentales et en éliminant ou réduisant quelques-uns des facteurs négatifs qui décourageaient l'investissement dans le passé, le gouvernement Lula a transmis un message clair aux investisseurs potentiels. De plus, à cause de l'amélioration considérable de la situation économique au Brésil, il est plus facile et moins coûteux pour les investisseurs prudents et peu expérimentés d'obtenir de l'assurance couvrant certains risques politiques qui causaient des préoccupations.

L'une des raisons pour lesquelles les relations commerciales et d'investissement entre le Canada et le Brésil ont échoué dans le passé est qu'aucun des deux pays ne comprend vraiment l'autre, malgré quelques succès enregistrés au tout début. La plupart des Canadiens avaient tendance à ne pas associer le Brésil à l'Amérique latine parce que les Brésiliens ne parlent pas l'espagnol, et n'avaient aucune idée de la taille de l'économie brésilienne et de ses énormes perspectives. En même temps, les Brésiliens assimilaient les Canadiens aux Américains, croyant à tort qu'à cause de notre dépendance économique par rapport aux États-Unis, le Canada prendrait toujours la part de Washington sur toutes les grandes questions, tandis que d'autres partenaires stratégiques possibles, comme l'Union européenne et ses principaux membres, seraient plus susceptibles de soutenir

le Brésil contre les États-Unis dans un contexte donné. Au Canada, nous savons que cette perception est fautive. En réalité, la maturité et la profondeur de nos relations économiques avec nos voisins du Sud nous permettent – plutôt que de nous empêcher – d’avoir un point de vue indépendant sur une foule de sujets politiques et économiques. Le Brésil ne semble pas se rendre compte que nous pouvons exploiter nos relations spéciales pour faire valoir son point de vue – si nous le partageons – comme nous l’avons fait dans le cas du Mexique lors de la négociation de l’Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). En effet, le Canada a beaucoup plus de poids à Washington que les Brésiliens ne le pensent. Malgré une population relativement petite – qui, pour les Brésiliens, est à la mesure de notre prestige –, le Canada est le plus important des partenaires commerciaux des États-Unis. Du moins pour le moment, jusqu’à ce que nous soyons dépassés par le Mexique (un peu grâce à notre aide).

Pour témoigner de l’importance qu’il attache au marché brésilien et de son désir d’adopter une politique commerciale indépendante des États-Unis, le Canada devrait, selon de nombreux observateurs, s’efforcer de conclure un accord de libre-échange avec le Mercosur. Il pourrait le faire sans réduire ses efforts en faveur de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et sans nuire aux autres négociations en cours à l’Organisation mondiale du commerce. Comme les Mexicains il y a 10 ans, les Brésiliens sont très désireux de conclure des accords de libre-échange sur une base bilatérale ou dans le cadre du Mercosur, sur le modèle de l’entente récemment signée avec la Communauté andine. Le Canada a établi un précédent en négociant un accord de libre-échange avec le Chili, pays avec lequel nous avons réussi à resserrer nos relations avant que les États-Unis n’y parviennent.

Les entreprises canadiennes ont actuellement une occasion unique de considérer de beaucoup, beaucoup plus près les innombrables débouchés du marché brésilien. Le gouvernement fédéral et les provinces, de même qu’Exportation et Développement Canada, se sont montrés proactifs dans leur action au Brésil et continueront, nous l’espérons, à s’occuper de quelques-unes des questions suggérées ci-dessus. Il appartient maintenant au secteur privé de saisir les occasions qui s’offrent. ■

Tim G. Plumptre est vice-président de la Chambre de commerce Brésil-Canada et président du Conseil canadien pour les Amériques.



Le programme futur Brésil-Canada : Travailler en synergie sur de nouveaux domaines du commerce des produits agricoles

Florencia Jubany, William A. Kerr et
Laura J. Loppacher

Pour le Brésil et le Canada – respectivement l’un des producteurs agricoles les plus efficaces du monde et le troisième exportateur mondial de produits agroalimentaires –, la recherche d’effets de synergie dans les négociations commerciales multilatérales devraient constituer un penchant naturel. Un certain nombre de thèmes se présentent à l’esprit quand on pense aux négociations commerciales dans le secteur agricole et à un éventuel rôle commun du Brésil et du Canada dans ce domaine.

Le premier est qu’au stade actuel des négociations, aussi bien à l’Organisation mondiale du commerce (OMC) que pour la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), la marge de manœuvre est extrêmement limitée, les programmes étant déjà définis. Dans le secteur agricole, ces programmes visent essentiellement ce qu’on pourrait appeler de « vieilles questions », comme l’accès aux marchés, les subventions à l’exportation et le soutien intérieur des producteurs agricoles. Bien sûr, ces questions sont importantes pour le Brésil et le Canada, mais leur intérêt commun a déjà été clairement défini dans la position du groupe de Cairns au cycle de Doha. L’amélioration de l’accès aux marchés, l’élimination des subventions à l’exportation et la limitation du soutien gouvernemental aux agriculteurs sont des domaines sur lesquels le Canada et le Brésil s’entendent. Le programme étant déjà défini, les négociations porteront sur le degré et le rythme de réalisation de ces objectifs.

Deuxièmement, il semble y avoir de nombreuses possibilités de coopération pour l’élaboration de propositions communes dans des domaines qui n’ont pas encore beaucoup retenu l’attention des décideurs. Il existe un certain nombre de « nouvelles » questions qui ne figurent pas dans les programmes actuels de négociation ou qui n’y

sont mentionnées que d'une façon accessoire. Pourtant, ces questions prennent de plus en plus d'importance dans le commerce des produits agricoles : les mesures antidumping, les normes sanitaires et phytosanitaires, le commerce des produits de la biotechnologie agricole et le commerce des services agricoles. Ces questions, qui feront l'objet d'efforts internationaux futurs dans le domaine de l'élaboration de la politique commerciale, offrent au Brésil et au Canada des perspectives de coopération en vue de l'établissement de programmes de négociations commerciales.

Voici quelques suggestions précises concernant des domaines à explorer qui pourraient se prêter à une action commune future.

Mesures antidumping

En examinant les positions adoptées par le Brésil et le Canada dans les négociations actuelles, on se rend compte qu'il y a peu de points sur lesquels ils ne s'entendent pas. Il pourrait donc y avoir des possibilités de collaboration, tout d'abord sur des questions telles que le relèvement du seuil de soutien de l'industrie dans les recours antidumping, la transparence dans les mesures prises, la détermination du prix normal, l'application et le calcul des droits, les normes *de minimis* et les dispositions d'extinction. Même si ces questions ne constituent que des détails dans le système actuel, le Canada et le Brésil pourraient se fonder sur leurs intérêts communs pour exercer conjointement des pressions en faveur d'une réforme fondamentale à long terme du système antidumping.

Tant le Canada que le Brésil essaient, par l'intermédiaire du groupe des « Amis de l'antidumping » (regroupement spécial de 16 pays), de réformer le système de façon à empêcher le recours aux mesures antidumping comme moyen déguisé de faire obstacle au commerce. Pour atteindre un tel objectif, il faudrait modifier les définitions fondamentales du dumping en y inscrivant officiellement l'établissement de prix abusifs comme critère de recours antidumping. Même s'il est certain que le Congrès des États-Unis s'opposerait à une telle initiative, le Canada et le Brésil pourraient exercer ensemble de fortes pressions pour parvenir à ce résultat mutuellement avantageux. Il existe aussi une autre possibilité d'action commune dans ce domaine, qui consisterait à orienter les négociations vers l'acceptation de garanties, à la place des mesures antidumping.

Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS)

À titre d'exportateurs membres du groupe de Cairns et de partenaires commerciaux, le Canada et le Brésil connaissent les conflits liés à l'utilisation de mesures SPS tant par des pays tiers que l'un contre l'autre (par exemple, mesures de contrôle de l'ESB prises par le Canada en 2001; mesures prises par le Brésil en 2002 au sujet des semences de pomme de terre et des ERP relatives aux importations d'origine végétale; mesures d'urgence prises par le Brésil en 2003 au sujet de l'ESB). Comme l'a noté Grant Issac à la conférence sur les négociations commerciales dans le secteur agricole (Calgary, 23 septembre 2003), les deux pays ont un besoin commun d'empêcher l'utilisation discrétionnaire des obstacles temporaires et

permanents à l'accès aux marchés en l'absence d'un processus clair à suivre pour retrouver cet accès. Par exemple, le Canada est actuellement aux prises avec cette situation par suite des mesures contre l'ESB. Les deux pays ont donc intérêt à clarifier les « principes » sur lesquels se fonde l'utilisation du cadre d'analyse du risque aux termes de l'Accord SPS. De plus, le Canada et le Brésil souhaitent tous deux que les négociations sur l'accès aux marchés abordent le rôle de plus en plus central qu'occupe l'Accord SPS dans le commerce des produits agricoles.

Commerce des services

Beaucoup des difficultés que connaissent les négociations multilatérales sur les services (AGCS) découlent des liens qui existent entre des domaines liés aux services, comme la politique de concurrence, l'investissement, les subventions et les marchés publics. Ce sont des domaines dans lesquels les positions du Canada et du Brésil tendent à s'écarter l'une de l'autre, ce qui limite la possibilité d'effets de synergie. Comme la plupart des pays en développement, le Brésil souhaite exclure les règles concernant la réglementation intérieure, les subventions à l'industrie et les marchés publics des négociations d'accès aux marchés pour les services. Pour sa part, le Canada aimerait que les marchés s'ouvrent aux services agricoles, domaine dans lequel il croit posséder un avantage comparatif. Les négociations sur les services connaissent une autre difficulté : le Brésil et d'autres pays en développement ont directement lié les concessions relatives aux services à celles d'autres secteurs, comme l'agriculture. Cela étant dit, Eugene Baulieu a réussi, à la même conférence, à trouver des secteurs d'intérêt commun entre le Brésil et le Canada dans les négociations sur les services. L'un de ces secteurs est la réduction des barrières et des mesures discriminatoires telles que les critères de nécessité économique que les deux pays voudraient voir disparaître.

Ce sont là quelques-unes des questions qui figureront au programme après Doha et qui nécessiteront des solutions innovatrices de la part de pays comme le Brésil et le Canada, afin de sortir de l'impasse dans laquelle aboutissent inévitablement les négociations lorsque les

grandes puissances économiques durcissent leur position. Les positions se durcissent déjà aux États-Unis au sujet des mesures antidumping, dans l'UE relativement aux mesures SPS et à la biotechnologie ainsi qu'en Inde et en Chine en ce qui a trait au commerce des services. Si on laisse les « pratiques déloyales », la sécurité alimentaire et le changement technologique devenir de grands sujets de discorde, même le règlement des problèmes de l'accès aux marchés et des subventions n'aurait servi à rien. La coopération entre des puissances économiques moyennes comme le Canada et le Brésil qui ont importantes exportations agricoles sera sans doute nécessaire pour relever les nouveaux défis du commerce des produits agricoles au XXI^e siècle. ■

Florencia Jubany est analyste principale à la Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL). William A. Kerr est professeur Van Vliet à l'Université de la Saskatchewan. Laura J. Loppacher est attachée de recherche au Estey Centre for Law and Economics in International Trade. Cet article est basé sur le chapitre "Brazil and Canada Beyond the Doha Round: Working Toward a Trade Agenda for the 21st Century" de *Trade Negotiations in Agriculture: A Future Common Agenda for Brazil and Canada* (à paraître), édité par W. Kerr et J. Gaisford, Calgary University Press.

L'économie brésilienne : « O Vão de Galinha »

Philippe Faucher

Les électeurs ont été prévenus pendant la campagne présidentielle de 2002. Le candidat Luiz Inácio « Lula » da Silva, du Parti travailliste, s'est engagé à honorer, s'il était élu, l'accord signé avec le Fonds monétaire international (FMI). La stabilité était le mot d'ordre: il fallait maîtriser l'inflation, honorer l'engagement à dégager un excédent primaire et laisser la devise flotter. Cette annonce on ne peut plus officielle a rassuré les milieux financiers internationaux, et la nervosité des marchés s'est atténuée.

Après l'élection, la population s'est ralliée avec enthousiasme derrière son héros des classes laborieuses qui avait accédé à la présidence. Le taux d'approbation personnelle de Lula a atteint les 80 % (« astronomique », a écrit *The Economist*) pendant ses huit premiers mois en poste. Toutefois, sa popularité a ensuite décliné lentement, mais constamment, ramenée à son plus bas niveau, 50 %, tandis que l'évaluation favorable de son gouvernement n'était plus que de 29 % en juillet dernier. Cette dégradation a été attribuée à la stagnation de la croissance économique et au fait que le gouvernement semblait en panne de politiques nouvelles.

Pendant le deuxième mandat de Fernando-Henrique Cardoso (1998-2002), la croissance moyenne a été de 1,9 % et le produit national brut (PNB) par habitant a stagné (passant de 2 726 \$ US à 2 824 \$ US). Les investissements privés et publics étaient faibles, car les taux d'intérêt restaient à des niveaux records. Le chômage officiel atteignait 12 %, tandis que la dette étrangère absorbait jusqu'à 26 % des recettes d'exportation en moyenne pendant la même période.

Les Brésiliens et les observateurs étrangers s'attendaient avec raison à ce qu'un gouvernement travailliste dépense libéralement dans le domaine social et amorce un nouveau cycle de croissance en augmentant les investissements publics. En un mot, qu'il soit plus « populiste », car c'est le qualificatif dont les économistes libéraux affubleraient ces politiques. Après tout, Lula a inauguré son mandat en déclarant la guerre à la faim, en lançant un programme national appelé « Zero Fome ». On attendait des initiatives analogues, mais plus classiques, et urgentes dans les domaines du logement, de l'assainissement, de la santé et de l'éducation.

Maintenir le cap

À la surprise générale, et surtout à la grande déception des partisans de Lula, le gouvernement a maintenu le cap, gardant des taux d'intérêt élevés — dont le taux réel a atteint 9 % — et une politique de resserrement budgétaire; l'excédent primaire a dépassé de plus de 60 points l'objectif fixé par le FMI pour s'établir à 4,37 % du PIB. Les économistes orthodoxes ont applaudi tandis que les masses gémissaient : le chômage demeurait élevé. Pendant la première année du mandat de Lula (2003), le PIB a diminué de 0,4 %, faisant diminuer le revenu par habitant de 1,6 % tandis que le chômage augmentait légèrement pour franchir la barre des 12 %. Soumis à des pressions plus intenses, le gouvernement a prétendu qu'il maintiendrait le cap, mettant au compte du gouvernement précédent une mauvaise performance économique. Les observateurs s'attendaient à des tensions internes, les pressions de la base du Parti, qui réclamait une réorientation, atteignant le Cabinet. Mais Lula a tenu bon, fermement attaché à la politique monétaire de son équipe économique, dirigée par le ministre des Finances, Antonio Palocci, et le président de la Banque centrale, Henrique Meirelles, prêchant la nécessité de l'orthodoxie avec la ferveur d'un néophyte.

Cette année, la croissance annuelle pourrait atteindre le taux encourageant de 4,5 % (Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes). Bien entendu, le gouvernement attribue le revirement à ses politiques. La plupart

des observateurs sont plus prudents. Je me range du côté des sceptiques.

Selon les prévisions de 2002, l'ensemble de l'Amérique latine devait bénéficier de la croissance de l'économie mondiale, notamment de l'économie chinoise, profitant du raffermissement des cours des produits primaires et de faibles taux d'intérêt. Le taux de croissance prévu pour le Brésil devait être de 4,1 % en 2004 (*Economist Intelligence Unit*).

Les prévisions étaient fondées. La Chine a découvert le Brésil comme fournisseur, et le président da Silva a pris la tête d'une importante délégation de dirigeants politiques et de gens d'affaires qui s'est rendue en Chine en mai dernier. Cette année, les exportations vers la Chine pourraient dépasser les 8 milliards de dollars américains, ce qui, d'après le *Financial Times*, ferait de la Chine la source d'un quart de la croissance du PIB du Brésil (18 mai 2004). Les denrées, surtout agricoles (soya), ont formé le gros des exportations, suivies par les minéraux (fer).

La production industrielle connaît aussi un regain d'activité, mais le sommet est déjà passé. D'août 2003 à août 2004, la production industrielle a progressé de 13,1 %. L'Institut des études sur le développement industriel (Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial), groupe de lobbying du monde des affaires, a estimé que le taux de croissance serait de 6,5 % en 2004. En juillet 2004, la capacité industrielle était utilisée en moyenne à 84 %, et même, dans certains secteurs comme ceux du papier et du carton, du caoutchouc et de la métallurgie, à plus de 90 %. Dans son bulletin, l'influent groupe de lobbying a soutenu que, pour maintenir la croissance, il faudrait faire de nouveaux investissements, ce qui nécessitait une baisse du loyer de l'argent. En outre, le modèle économique devait changer, et la politique de taux d'intérêt élevés et de taux cibles pour l'inflation appelait une révision (www.iedi.org.br).

Un cercle vicieux

La stabilité a apporté un soulagement dont on avait grand besoin, il est vrai. Les évaluations du risque se sont améliorées et l'écart des obligations à intérêt composé est maintenant inférieur à 500. Les exportations ont augmenté, et elles devraient produire un excédent commercial avoisinant les 30 milliards de dollars américains. L'inflation est stable, à environ 9 %, tandis que le chômage a été ramené à 10,9 %. Les taux d'intérêt (SELIC) ont diminué constamment, depuis une moyenne de 23,35 % en 2003, mais ils refusent obstinément depuis dix mois de quitter la fourchette de 15,5 à 16,25 %. En octobre 2004, la Banque centrale a une fois de plus relevé son taux préférentiel d'un demi-point, le portant à 16,75 %. On attribue à cette hausse une augmentation supplémentaire de la dette de 700 millions de dollars américains. Les autorités monétaires avaient prévenu qu'elles n'hésiteraient pas à intervenir rapidement pour désamorcer la moindre pression inflationniste. À l'évidence, elles ont tenu parole.

Une action marquante?

Le débat fait de nouveau rage. Les taux d'intérêt réels élevés ont alourdi la dette publique, qui était en moyenne de 58 % du PIB en 2003, alors qu'elle

n'était que de 33 % en 1993. Certains estiment qu'une mauvaise stratégie économique a pour résultat une « vôo de galinha » (« sauts de poulet »), faisant allusion à une expression brésilienne pour décrire la performance de leur économie : elle avance comme vole un poulet, en petits sauts désordonnés, mais en restant presque toujours au sol. Les taux d'intérêt élevés servent à relever le taux de change, à maîtriser l'inflation et à attirer les devises nécessaires pour couvrir le déficit du compte courant. Mais ils freinent la croissance et alourdissent la dette publique, qui doit être financée à des taux plus élevés. C'est pourquoi la politique actuelle aurait dû être modifiée il y a dix mois. Aujourd'hui, l'élan s'est dissipé, et les indicateurs économiques annoncent un ralentissement. Les prévisions de 2005, pour le Brésil, ne sont pas optimistes. La croissance chinoise ralentissant, les prix des produits de base se stabiliseront ou déclineraient. Les taux d'intérêt sont déjà à la hausse, tandis que le prix élevé de l'énergie réduira l'excédent commercial. Un taux de croissance de 3,65 % est prévu pour 2005 (*Economist Intelligence Unit*).

Il ne faut pas oublier qu'un taux de croissance minimum de 5 % est nécessaire pour assurer un développement appréciable au Brésil. Par développement appréciable, nous entendons une croissance qui produira un excédent à investir dans les programmes sociaux que le programme électoral travailliste promettait et dans des infrastructures fort nécessaires. Le gouvernement a mis en veilleuse la plupart de ces bonnes intentions, ce qui a fait diminuer le soutien populaire pour le président, son parti et ses alliés, comme l'ont bien montré les résultats décevants obtenus aux élections municipales. Au premier tour des élections d'octobre, la coalition de Lula a recueilli 33,6 % des suffrages, tandis que l'opposition en a eu 28 % (*Brazil Focus*, 22 octobre 2004). Au second tour, le Parti travailliste a perdu le contrôle politique de São Paulo et de la capitale chargée de symbolisme de Porto Alegre, que le parti a gouvernée au cours des 16 dernières années.

Il était entendu dès le départ que, pour améliorer les conditions de vie de la majorité des Brésiliens, le président Lula et son parti auraient besoin d'au moins deux mandats. La campagne présidentielle de 2006 n'est pas loin. Lula doit faire la preuve

que sa direction a fait une différence pour les pauvres. Cette preuve pourrait coûter cher.■

Philippe Faucher est professeur au département de sciences politiques de l'Université de Montréal. Sauf indication contraire, les données économiques employées dans cet article proviennent de l'Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (<http://www.ipeadata.gov.br>).

La politique étrangère brésilienne : changement de parcours ou nouveau pas en avant?

Ricardo Sennes et Alexandre Barbosa

La période qui s'étend de la fin des années 1980 à la fin des années 1990 a été marquée par une série d'événements qui ont provoqué des changements importants dans l'ordre politique et économique international. Ces événements ont progressivement sapé les fondements de la politique étrangère brésilienne, ainsi que ses alignements politiques et ses bases idéologiques.

Les réformes des années 90 ont indéniablement provoqué des tensions et des contradictions croissantes entre la quête de gains économiques et l'objectif traditionnel de préserver l'autonomie politique du pays. Si de tels objectifs étaient jadis articulés et se renforçaient mutuellement, formant le noyau de l'indépendance brésilienne en matière de politique étrangère, dans le contexte actuel ils semblent de plus en plus opposés.

Après des années d'hésitation à accepter l'autorité internationale dans des dossiers qu'il jugeait être de son propre ressort, le Brésil a commencé à « faire concorder son programme international » avec la conjoncture internationale actuelle. Des questions qui autrefois n'étaient pas négociables (les droits de la personne, l'environnement, les programmes nucléaires, les ordinateurs) ont rapidement été inscrites au programme des affaires étrangères, et le pays est devenu signataire de traités et membre d'organismes internationaux.

Un autre changement dans la position brésilienne s'est manifesté dans sa politique d'engagement régional, où le pays est parvenu à un juste équilibre entre ses objectifs de développement économique et d'autonomie politique. Au cours des années 90, le Brésil a considérablement accru sa présence régionale, renforçant ainsi son rôle de chef de file, tout en tirant parti du retrait des intérêts stratégiques directs des États-Unis dans la région et de leur incapacité à pousser plus loin le processus d'intégration de l'Hémisphère.

En somme, durant les années 90, le Brésil a commencé à se doter d'une politique régionale vigoureuse et stratégique qui a progressivement occupé une place centrale dans ses relations étrangères.

Cardoso et Lula

Il y a donc eu évolution de la politique étrangère du Brésil depuis la fin des années 80, mais cela ne s'est pas fait de façon linéaire, comme en

témoignent certaines des différences entre le premier et le second mandat de Fernando Henrique Cardoso et l'administration de Luiz Inácio « Lula » da Silva.

Durant le premier mandat de Cardoso (1994_1998), l'objectif suprême était de rehausser la qualité de la présence brésilienne dans le monde. Cette stratégie s'articulait autour d'une présence brésilienne discrète et coopérative sur les tribunes multilatérales, tant financières que commerciales, et d'une tentative pour « détendre l'atmosphère » dans les relations bilatérales avec les États-Unis. Ce dernier aspect a amené le Brésil à modifier sa loi sur les brevets, à mettre fin aux monopoles d'État dans des secteurs stratégiques (comme les services) et à revoir les clauses constitutionnelles discriminatoires pour les investissements étrangers. On voulait obtenir « la crédibilité nécessaire pour voler plus haut ». Par rapport à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), on ne songeait pas encore à abandonner la position défensive et discrète adoptée durant les négociations de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) au profit d'une position plus pragmatique.

On peut affirmer que durant le second mandat de Cardoso (1998_2002), cette ligne de conduite en matière de politique étrangère, encore timide dans son orientation, a subi le contrecoup de la crise financière extérieure de 1998, qui a culminé en janvier 1999 par la dévaluation du réal brésilien. D'une part, le président Cardoso a été forcé de mener une diplomatie économique contre son gré en négociant des mesures d'aide financière. D'autre part, il est clairement devenu nécessaire et urgent de renforcer la politique du Mercosur et d'adopter une position plus « dure » dans les négociations internationales, tant à l'OMC qu'avec d'autres blocs commerciaux – l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et l'Union européenne – en cherchant constamment à accroître l'influence brésilienne en faisant bloc dans les négociations.

L'arrivée de Lula au pouvoir est survenue dans un contexte de méfiance extrême envers les marchés nationaux et internationaux qui, sur le plan économique, ont créé une bulle inflationniste, exercé des pressions très fortes sur le taux de change, provoqué une fuite des

capitaux et pratiquement gelé les investissements. L'administration Lula n'avait donc qu'une marge de manœuvre réduite. Déjà dans la phase finale des élections, Lula avait commencé à nouer des contacts et à prendre des engagements pour garantir que son gouvernement ne briserait aucun accord déjà signé et ne modifierait pas les grandes lignes de la politique économique en vigueur. Sa diplomatie économique visait à aider le pays à retrouver sa crédibilité à l'étranger, notamment en respectant les politiques d'ajustement recommandées par le Fonds monétaire international (FMI). Les autorités financières brésiliennes ont poussé cette attitude à l'extrême lors des négociations sur la dette extérieure argentine de l'après-moratoire, en faisant preuve à la fois de froideur et d'indifférence et en apportant à l'Argentine un soutien purement formel.

Pour faire pendant à cette stratégie dans le secteur économique, le gouvernement brésilien a tenté d'accroître le retentissement de ses actions sur la scène politique et, dans une moindre mesure, dans la sphère commerciale, en essayant de compenser une politique économique conservatrice par un discours international fort et en faisant preuve d'activisme diplomatique dans des domaines où le gouvernement Cardoso ne l'aurait sans doute pas fait. On l'a vu dans le ton catégorique de la campagne lancée par le Brésil pour obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité des Nations Unies – en dialoguant fermement avec des puissances moyennes comme l'Inde, l'Afrique du Sud et la Chine – et, sur la scène régionale, dans l'importance accordée au leadership du Brésil en Amérique du Sud. L'exigence d'obtenir un siège permanent au Conseil de sécurité, alors que les discussions sur les réformes à l'ONU sont complètement bloquées, pourrait signifier que le Brésil cherche à rehausser son profil sur la scène internationale.

Cependant, l'idée de construire des alliances stratégiques avec des pays émergents, en commençant par le Mexique, l'Afrique du Sud, la Chine et la Russie, été déjà exprimée dans le programme du gouvernement Lula, qui y voyait un moyen de compenser le manque de représentativité et les visées du G8. L'influence du nouveau groupe dépendrait du volume d'économies de ces pays, de la somme de leurs populations; simultanément, leur statut de puissances en développement favoriserait la convergence de leurs intérêts économiques et leur permettrait d'agir en tant que front politique devant le bloc des pays développés.

Depuis le début, la création d'un tel groupe a posé d'énormes difficultés, surtout en ce qui concerne la Russie et la Chine. C'est pourquoi le gouvernement de Lula a voulu s'allier avec l'Inde et l'Afrique du Sud – et y est parvenu – pour former le G3. Mais sans les autres membres, l'importance politique du groupe et sa capacité d'influencer l'ordre du jour international se sont amenuisées.

Dans le cadre régional, Lula a cherché à renforcer les liens politiques entre le Brésil et tous les autres pays d'Amérique du Sud. Un premier pas significatif et sans précédent a été fait en ce sens lorsque le Brésil a réagi à une crise politique dans l'un des pays andins : le Venezuela. Lula avait enclenché sa politique étrangère régionale même avant son inauguration; 15 jours avant d'être assermenté, il envoyait un représentant politique à Caracas comme médiateur du conflit entre le gouvernement et l'opposition et pour offrir l'aide

du Brésil en tant que facilitateur et garant de la stabilité politique au Venezuela. Peu après, Lula a pris l'initiative de créer un Groupe d'amis composé initialement de pays d'Amérique du Sud et d'Europe proches du Brésil sur le plan politique. La réaction des États-Unis ne s'est pas fait attendre : les Américains ont d'abord essayé d'empêcher la formation du groupe, puis d'en changer complètement la composition.

L'approche de Lula en matière de politique étrangère régionale s'est révélée d'une deuxième façon : au cours des six premiers mois de son administration, Lula est parvenu à tenir au moins une réunion avec chaque président sud-américain, signe que la politique régionale revêt une priorité qu'elle n'a jamais eue auparavant pour le Brésil.

D'autres gestes politiques ont laissé deviner les grandes lignes du programme l'action du Brésil sur la scène politique internationale sous la présidence de Lula. Prenant appui sur son immense popularité au Brésil et à l'étranger, Lula a participé en 2003 au Forum social mondial qui se tenait à Porto Alegre, au Brésil, et a assisté la même semaine au Forum économique mondial à Davos, en Suisse. Plus remarquable encore, il a prononcé pratiquement le même discours aux deux assemblées, et son auditoire l'a applaudi dans les deux cas!

Toutefois, la principale proposition de Lula en ce qui a trait à la participation brésilienne sur la scène internationale vise la création d'un fonds mondial contre la faim. Les mérites d'une telle proposition sont indéniables, mais en tant que proposition politique internationale pour modifier le système économique mondial au nom d'un programme de développement durable, elle comporte des lacunes. Comme elle ne provient pas d'un groupe de pays représentatif et qu'elle ne s'inscrit pas non plus dans une initiative plus vaste, elle a malheureusement eu plus d'effet sur le plan du discours que de l'action politique.

Quoi qu'il en soit, il n'y a pas eu de changement de cap spectaculaire dans la politique étrangère brésilienne entre le gouvernement Cardoso et celui de Lula. L'aspect le plus remarquable a plutôt été le fossé qui s'est creusé entre la diplomatie économique conservatrice et une politique étrangère qui met de l'avant le rôle du

Brésil sur les grandes tribunes internationales et qui fait du Brésil le porte-étendard des pays en développement et le gardien de ses intérêts nationaux (par le biais du Mercosur) dans les négociations avec les grands blocs commerciaux.■

Ricardo Sennes est directeur de Prospectiva International Consultants et docteur en relations internationales (USP). Alexandre Barbosa est directeur de Prospectiva International Consultants et docteur en sciences économiques (Unicamp).

Le sociolibéralisme de Lula

Sylvain F. Turcotte

La lutte contre la pauvreté constitue la plus grande priorité du gouvernement de Luis Inácio « Lula » da Silva. Cela n'étonne guère étant donné les origines modestes du président et le fait que son parti politique a placé la question de la réduction de la pauvreté au centre de son programme depuis le début des années 1980. Toutefois, Lula est aujourd'hui le président d'un pays qui est l'un des plus inégalitaires au monde, situation qui rendra très difficile la mise en oeuvre de ces projets en raison de nombreux obstacles liés aux réformes politiquement complexes. À mi-mandat, le gouvernement a déjà mis en oeuvre quelques réformes sociales, mais, selon certaines études récentes, la pauvreté s'est accrue au Brésil depuis que Lula est entré en fonctions. Il faut faire beaucoup plus, s'il veut satisfaire les millions d'électeurs qui ont placé sa confiance en lui après les décennies perdues qui ont suivi la crise de la dette.

Le caractère inégalitaire de la société brésilienne est le résultat de toute une gamme de mesures sociales qui ont toujours eu un effet régressif sur la répartition des revenus. Depuis la création de l'État providence en 1945, les politiques de santé, d'éducation et de sécurité du revenu ont toujours nettement avantagé les employés du secteur public et ceux de certains secteurs stratégiques (transport, banques, ports, etc.) au détriment de ceux qui se trouvaient dans le besoin. C'est la principale raison pour laquelle l'accroissement important des dépenses sociales sous le gouvernement Cardoso n'a pas réellement réussi à réduire la pauvreté au niveau national. En fait, seulement 13 % des dépenses sociales ont bénéficié aux pauvres dans les années 1990. De plus, des analyses sectorielles effectuées par des spécialistes montrent que les dépenses sociales favorisent essentiellement les personnes les plus âgées et les zones très urbanisées. La réduction de la pauvreté représente un défi de taille étant donné que les politiques sociales de l'État doivent être réexaminées dans leur ensemble. Cependant, le fait que les politiques très régressives avantagent précisément les secteurs de la société qui ont rendu possible l'élection du candidat du Parti des travailleurs (PT) en 2002 rend l'exercice complexe pour le gouvernement de Lula.

Les spécialistes brésiliens sont pratiquement tous d'accord sur la nécessité de remplacer le vieil État providence bismarckien par un modèle plus libéral qui concentrerait les dépenses sur les secteurs de la population où les besoins sont les plus pressants. Étant donné l'état des finances publiques, la protection sociale dont jouissent les privilégiés ne peut être généralisée à l'ensemble du pays. À Brasilia, les technocrates des politiques sociales

examinent actuellement des moyens de remplacer la lutte contre les inégalités par la lutte contre la pauvreté – un objectif plus réaliste étant donné les faibles capacités de l'État. Même si cette stratégie mécontente beaucoup certains secteurs de la société, une approche qui équilibre ces deux modèles d'intervention sociale s'impose. À l'avenir, on s'attend à ce que le gouvernement brésilien accorde de l'importance à des politiques sociales conditionnelles destinées aux citoyens les plus pauvres; déjà, certains avantages sociaux sont accordés aux familles seulement si les enfants sont inscrits à l'école.

Le fameux programme « Faim-zéro » peut facilement s'intégrer dans cette nouvelle logique libérale qui s'infiltré lentement dans les politiques sociales. Annoncé avec fierté au début de son mandat et en mars 2003 à l'occasion de quelques projets pilotes menés dans les États du Nord-Est où se concentre la pauvreté, ce programme s'attache aux segments les plus pauvres de la société et a été appuyé par les Nations Unies et la Banque mondiale qui y ont investi 5 millions \$US au cours de la première année. Actuellement, le gouvernement de Lula est très critiqué pour ce programme politiquement profitable qui exige peu d'investissement national, étant donné l'apport financier de l'extérieur. Toutefois, des résultats positifs sont encore attendus puisque le programme est mis en oeuvre à un moment où le chômage, dans les zones urbanisées, atteint son plus haut niveau depuis le retour des gouvernements civils en 1985.

En fait, la réforme récente du système de pension des employés de l'État constitue la seule réussite importante dans le programme social du gouvernement de Lula. Mais la réforme était inévitable, si l'on considère que les pressions exercées sur les finances publiques par un système non réformé risquaient de paralyser le gouvernement à moyen terme. Toutefois, le gouvernement du président Lula n'a pas privatisé le système des retraites, solution qui avait été adoptée par la plupart des pays d'Amérique du Sud au cours des années 1990. Le gouvernement a choisi plutôt la voie de celui qui l'avait précédé en réduisant les prestations de retraite. Les employés de l'État qui étaient proches de la retraite se sont opposés à cette

décision, mais ceux-ci n'ont pas suscité beaucoup de sympathie et n'ont pu bloquer la réforme.

Dans l'ensemble, le programme social du gouvernement s'attache à des politiques qui avaient déjà été proposées par le gouvernement Cardoso : une vaste gamme de mesures directement liées aux objectifs contenus dans la constitution civile de 1988. Mis à part le programme « Faim_zéro », l'approche de Lula intègre des éléments de continuité en dépit des déclarations électorales qui visaient à distinguer ses idées de celle de l'équipe précédente. Mais le principal obstacle au programme social de Lula est associé à l'accroissement du secteur informel qui a suivi la libéralisation de l'économie depuis les années 1990, situation qui limite la capacité de l'État de financer ses politiques sociales. Au cours des dix dernières années, les contributions au système de protection sociale brésilien ont baissé régulièrement, alors que le coût des programmes sociaux a beaucoup augmenté. Les études indiquent invariablement que seul un accroissement significatif du salaire de base pourrait convaincre les ouvriers de s'associer à l'économie officielle. C'est pourquoi la question de l'accroissement du salaire minimum est aujourd'hui au cœur des débats sur les politiques sociales au Brésil. ■

Sylvain F. Turcotte est directeur de la Recherche en matière d'économie et de sécurité et enseigne la politique latino-américaine à l'Université du Québec à Montréal.

La Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL) est un institut de politique indépendant dont le siège est à Ottawa. Il a pour mandat de favoriser des analyses, débats et dialogues informés sur les questions sociales, politiques et économiques auxquelles font face les Amériques. Nous favorisons une meilleure compréhension de ces questions au Canada et dans l'ensemble de la région. Fondé en 1990, FOCAL a un effectif de 15 personnes. Le Conseil d'administration donne son orientation stratégique à l'organisation et à ses activités.

Les idées et opinions exprimées dans le présent bulletin électronique sont celles de leurs auteurs et ne reflètent pas nécessairement celles de la Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL).

Pour s'abonner ou se désabonner à la présente publication, prière d'envoyer un courriel à : focal@focal.ca.



FOCAL

1, rue Nicholas Street,
Suite/Bureau 720
Ottawa, Ontario
K1N 7B7 Canada

Canadian Foundation for the Americas Tel/Tél : (613) 562-0005
Fondation canadienne pour les Amériques Fax/Télé : (613) 562-2525
Fundación Canadiense para las Américas E-mail/Courriel : focal@focal.ca
Fundação Canadense para as Américas www.focal.ca

Copyright © FOCAL 2004

Qui est FOCAL?

Conseil d'administration

Président

John Graham, *Consultant*

Vice-présidente

Maureen Appel Molot, *professeur, The Norman Paterson School of International Affairs, Carleton University*

Secrétaire

Michael Bell, *consultant, Justice Solutions Inc.*

Trésorier

Anthony M.P. Tattersfiels, *partenaire, Raymond Chabot Frant Thornton*

Directeur exécutif

Donald R. Mackay, *FOCAL (de droit)*

Membres du conseil

Bob Anderson, *ancien vice-président des Amériques, ACDI*

Carmelita Boivin-Cole, *consultante*

Winston Cox, *sous-secrétaire général, coopération au développement, Secrétariat du Commonwealth*

Jean Daudelin, *professeur adjoint, Carleton University*

Paul Durand, *ambassadeur et représentant permanent à l'OEA (de droit)*

Kenneth N. Frankel, *Hodgson Russ LLP*

Beatrice Rangel, *présidente, AMLA Consulting*

Elizabeth Spehar, *consultante indépendante*

Brian J.R. Stevenson, *vice-président international, Université de l'Alberta*

Allan J. Stoga, *président de Zemi Communications*

Personnel

Donald R. Mackay, *directeur exécutif*

Sharon O'Reagan, *directeur adjoint*

Nadine Busmann, *analyste principale*

Laurie Cole, *analyste principale*

Carlo Dade, *conseiller principal*

Ana Julia Faya, *analyste principale*

Florencia Jubany, *analyste principale*

Lga Abizaid, *analyste*

Cristina Warren, *directrice de programme, Forum de recherche sur Cuba*

Miguel Guardado, *administrateur financier*

Diane Larabie, *administratrice générale*

Ron Elliott, *coordinateur des stagiaires*

José Hernández, *responsable des publications et Webmaster*