



open
diplomacy

O BRASIL VOLTOU

**Le grand dessein de Lula
à l'épreuve de la polycrise**

Note d'analyse





La rédaction de cette note fait suite à la participation de Fellows de l'Institut Open Diplomacy au forum Convergences France-Brésil qui s'est tenu à Brasilia du 18 au 20 août 2025.

Le Forum Convergences est un grand rendez-vous franco-brésilien de la jeunesse, visant à renforcer la démocratie, l'inclusion et l'innovation sociale à travers des projets portés par des jeunes engagés pour célébrer les 200 ans de relations bilatérales entre les deux pays.

Auteurs :

Mathilde LE BON, Junior Fellow et Directrice du pôle Young Leaders de l'Institut

Tom JOUVET, Junior Fellow de l'Institut Open Diplomacy

Tara GOODWIN, Junior Fellow de l'Institut Open Diplomacy

Guillaume MÉNARD, Junior Fellow de l'Institut Open Diplomacy

Contact : bastien.beauducel@institut-opensiplo,fr

Les opinions exprimées dans cette note n'engagent pas la responsabilité de l'Institut Open Diplomacy mais uniquement celle de leurs auteurs.

Les auteurs remercient Thomas FRIANG, Emma ZIANI, Ruben STHEEMAN, Bastien BEAUDUCEL pour leur relecture

Table des matières

Introduction : « Puissance-velléité » ou « bâtisseur de ponts » ?	1
I. Grandes lignes de la politique étrangère de Lula	2
A) Héritage et ambitions (2003-2010) : L'âge d'or de l'expansion diplomatique	2
B) Le « retour » (Lula 3.0 depuis 2023) : Le pari du non-alignement et du Sud Global	4
C) Les limites (depuis 2023) : Le pragmatisme face à un monde fragmenté	8
II. Le G20 en 2024 : Une vitrine pour le leadership du Sud global	9
A) L'impulsion d'un agenda social et structurel novateur	9
B) Des ambitions confrontées au principe de réalité réduisant leur opérationnalisation	10
C) Un élan structurant pour le Sud global	11
III. COP 30 à Belém : La « COP de la vérité » à l'épreuve des faits	12
A) Le pari de l'Amazonie : entre symbole et « mise en œuvre »	12
B) Un sommet ambitieux organisé autour de deux thèmes majeurs : la finance climatique et la justice Nord-Sud	12
C) Un leadership à l'épreuve des réalités nationales et internationales	14
Conclusion : Le « grand dessein » face au risque de la « puissance-velléité »	15

Introduction : « Puissance-velléité » ou « bâtisseur de ponts » ?

« [Le multilatéralisme se trouve à un nouveau tournant](#) » a déclaré le Président Luiz Inácio Lula da Silva lors de la 80e Assemblée générale des Nations Unies (AGNU), soulignant **le souhait du Brésil de promouvoir un ordre mondial multipolaire et multilatéral axé sur la justice sociale et environnementale**. Cette offensive diplomatique ambitieuse s'inscrit dans un contexte de présence croissante du Brésil dans les relations internationales, marquée par l'organisation sur son sol de sommets majeurs du G20 en 2024, des BRICS+ et de la COP 30 en 2025. Le retour de Lula en 2023 a ainsi ravivé une [« politique étrangère active et ambitieuse »](#) (*política externa ativa e altiva*) en faveur de [« la paix, du dialogue et de la coopération internationale »](#). Par ses mots [« O Brasil voltou »](#), **Lula marque donc un changement de cap pour jouer un rôle de porte-parole et de leadership du Sud global**.

En s'appuyant sur les principes de la Constitution du Brésil de 1988 de développement national (Article 3) et de relations internationales (Article 4), la diplomatie brésilienne maintient une position de non alignement, dont témoigne son appartenance au G77 et au BRICS+, afin de promouvoir une [« multipolarité coopérative »](#) comme décrit par l'ancien Ministre des Affaires étrangères, Antonio de Aguiar Patriota. **Le Brésil cherche ainsi à maintenir une « équidistance active » entre les grandes puissances, pour préserver son autonomie et éviter des alliances contraignantes, se positionnant ainsi comme une « puissance moyenne » jouant le rôle de « bâtisseur de ponts ».**

Cependant, la brutalisation du monde liée aux tarifs douaniers américains, à la fragmentation de la coopération internationale et aux conflits en Europe, Afrique et Moyen-Orient ont fortement polarisé la communauté internationale, imposant au Brésil une approche plus pragmatique et limitée à ses ambitions géopolitiques. **Face à ces contraintes, le grand dessein de Lula est-il une ambition réaliste pour un « bâtisseur de pont », ou ce retour ne fait-il que révéler une « puissance-velléité », un État dont les ambitions diplomatiques globales dépassent ses capacités réelles d'action ?**

I. Grandes lignes de la politique étrangère de Lula

A) Héritage et ambitions (2003-2010) : L'âge d'or de l'expansion diplomatique

L'ambition de Lula : positionner le Brésil comme puissance émergente globale

Au début des années 2000, le Brésil sort de la période d'instabilité économique des années 1990 et cherche à consolider sa démocratie après la dictature militaire (1964-1985). Lula, élu en 2002, incarne l'arrivée au pouvoir du Parti des Travailleurs (PT), un parti de gauche prônant justice sociale, souveraineté nationale et redistribution. **Dans ce contexte, sa politique étrangère vise à projeter l'image d'un « nouveau Brésil » : un pays du Sud, démocratique, stable, qui revendique sa place dans les grandes décisions mondiales.** A travers la défense du multilatéralisme, il cherche alors à réinscrire le Brésil dans les enceintes internationales et démontrer qu'il n'est plus un simple acteur régional, mais une puissance émergente globale.

Les principes directeurs : multilatéralisme et coopération Sud-Sud

Le Brésil fait donc le choix du multilatéralisme, privilégiant les organisations internationales (ONU, OMC, OMS...) au détriment des rapports de force bilatéraux. Cela s'oppose à la vision américaine « unilatérale » qui domine alors (notamment dans le contexte des invasions en Irak et en Afghanistan). Lula promeut notamment une réforme de la gouvernance mondiale jugée trop centrée sur les pays du Nord : il demande un siège pour le Brésil au Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU), qu'il veut plus représentatif. Ainsi, le Brésil rejoint le Groupe des Quatre (Brésil, Inde, Allemagne, Japon), qui milite pour l'élargissement du CSNU à de nouvelles puissances émergentes. Brasília s'appuie sur une coopération Sud-Sud, c'est-à-dire entre pays en développement (Afrique, Amérique latine, Asie), afin de renforcer leur autonomie politique et économique. Brasília soutient par exemple des programmes de coopération agricole en Afrique et des partenariats avec les pays lusophones (*Community of Portuguese Language Countries – CPLP*).

Expansion diplomatique et institutionnelle, au service de ces ambitions

On assiste à un renforcement du réseau diplomatique ; alors que le Brésil comptait 96 ambassades en 2003, il en compte 127 en 2010 (soit une augmentation de plus de 30%) parmi lesquelles 29 en Afrique subsaharienne (contre 17 en 2003). De la même manière, les effectifs du ministère des Affaires étrangères (*Itamaraty*) passent pour leur part de 997 diplomates en 2003 à 1 405 en 2010 et de 150 représentations diplomatiques en 2002 à 217 en

2010. En 2010, cette stratégie dote le Brésil de l'un des dix réseaux diplomatiques les plus vastes du monde.

Cette politique d'ouverture se focalise principalement sur la diversification des partenariats (Chine, Inde, Afrique du Sud, Moyen-Orient) et la réduction de la dépendance vis-à-vis des États-Unis et de l'Europe. Cette expansion sur la scène mondiale s'inscrit dans la volonté de [« réinsérer le Brésil dans sa région et dans le monde »](#), selon les termes de Lula.

Engagements sécuritaires et rôle dans les opérations de maintien de la paix (OMP)

Lula veut prouver que le Brésil est un acteur responsable de la sécurité internationale. Le pays participe massivement aux missions de maintien de la paix de l'ONU, en particulier dans la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (MINUSTAH, 2004-2017). 37 500 soldats brésiliens sont déployés, et 2 Mds R\$ dépensés, équivalent à 340 M EUR. De surcroît, signe de reconnaissance de l'investissement brésilien, il est confié pour la première fois au Brésil le commandement militaire d'une mission de l'ONU, à la demande directe des États-Unis. Cet engagement est, encore une fois, motivé par la volonté de montrer la capacité du Brésil à assumer un siège permanent au CSNU.

Internationalisation économique du Brésil pour renforcer son poids diplomatique

A côté de la stratégie diplomatique et sécuritaire, le Brésil cherche à internationaliser son économie et à développer une diplomatie économique cultivant l'image d'un Brésil moderne « gagnant de la mondialisation ». Lula cherche à aligner diplomatie et commerce extérieur : il favorise une économie tournée vers l'exportation et les investissements à l'étranger. Les prêts à l'international de la Banque nationale de développement économique et social (BNDES) passent de 194 M à 1,3 Md USD de 2001 à 2010, tandis que les investissements directs à l'étranger (IDE) passent rapidement de 1 Md (2003) à 56 Mds USD par an (2007). En parallèle, de grandes entreprises brésiliennes (Petrobras, Odebrecht, Embraer) s'internationalisent sous impulsion étatique.

Image et critiques : entre puissance émergente et « surenchère diplomatique »

Les médias internationaux parlent alors de « décennie dorée » du Brésil (2003-2013), entre croissance soutenue, leadership Sud-Sud et prestige accru sur la scène internationale. Toutefois, plusieurs critiques émergent : on reproche à Lula une « surenchère diplomatique » car ses ambitions sont jugées supérieures aux capacités réelles du pays (budgets, armée,

influence). En effet, l'extension rapide du réseau diplomatique a coûté cher à l'État brésilien. Qui plus est, les résultats concrets en matière d'influence durable restent inégaux : peu de réformes structurelles au sein de l'ONU, dépendance persistante aux marchés mondiaux. Le modèle brésilien est donc ambitieux mais semble difficilement soutenable sur le long terme.

Ces ambitions fondatrices sont la matrice intellectuelle et stratégique de la doctrine [*política externa ativa e altiva*](#) reprise par Lula à son retour au pouvoir en 2023 et formulée par Celso Amorim, son ancien ministre et aujourd'hui conseiller diplomatique. Lula cherche désormais à rétablir le statut international de Brasilia après le repli des années Bolsonaro.

B) Le « retour » (Lula 3.0 depuis 2023) : Le pari du non-alignement et du Sud Global

Le retour du Brésil sur la scène internationale depuis la réélection de Lula

Depuis son retour au pouvoir, Lula souhaite [renforcer la place de son pays sur la scène internationale](#), après les années d'isolement diplomatique du mandat Bolsonaro.

Ainsi, depuis son élection à la présidence du Brésil, Luiz Inácio Lula da Silva a visité près de 32 pays, passé au total près de deux mois et demi à l'étranger et rouvert plusieurs ambassades clés, notamment au Venezuela. Ces dynamiques illustrent la volonté du président brésilien de renforcer la place de son pays à l'international.

De même, depuis 2023, le Brésil a repris sa participation active à de nombreux sommets internationaux - G7, G77, CPLP, BRICS et G20 - et approfondi ses partenariats avec l'Union européenne et l'Union africaine. Cette réintégration marque le retour du Brésil comme acteur global, notamment sur les questions de développement, d'environnement et de gouvernance mondiale.

Sa défense du multilatéralisme a irrigué le [discours de Lula aux Nations Unies en septembre dernier](#). Pour son nouveau mandat, il s'engage à maintenir ses alliances traditionnelles notamment avec l'Europe.

Un positionnement diplomatique controversées sans véritable effet dans un monde en proie à une démultiplication des conflits

Le Brésil dispose d'une longue tradition diplomatique en faveur du multilatéralisme et de la paix, mais certaines de ses positions récentes demeurent controversées auprès de ses partenaires occidentaux.

Concernant la guerre entre la Russie et l'Ukraine, le Brésil défend [une position de non-alignement](#). Contrairement à plusieurs pays européens, dont la France, qui estiment que la Russie et l'Ukraine ne peuvent être traitées

de la même manière, le Brésil continue de plaider pour une approche « inclusive » et pragmatique du règlement du conflit. A titre d'exemple, lors du vote de la résolution de l'AGNU appelant à un cessez-le-feu immédiat, le Brésil fut le seul membre des BRICS à voter en faveur. Néanmoins, tout en condamnant l'invasion russe et la violation des frontières ukrainiennes, le gouvernement brésilien a refusé la livraison d'armes à Kiev et le soutien aux sanctions contre Moscou.

Cette posture s'explique notamment par les intérêts économiques et énergétiques qui lient le Brésil à la Russie, ainsi que par son appartenance au groupe des BRICS, dont il cherche à préserver la cohésion. En mai 2025, [Lula s'est d'ailleurs rendu à Moscou](#) dans le cadre des commémorations du 80^e anniversaire de la victoire sur l'Allemagne nazie.

De plus, en juin 2024, lors de la conférence pour la paix en Ukraine organisée à Bürgenstock (Suisse), le Brésil s'est abstenu d'approuver la déclaration finale, estimant que l'absence de la Russie rendait le processus de paix déséquilibré et unilatéral. En amont de cette conférence, [le Brésil et la Chine avaient publié une déclaration conjointe](#) appelant à l'ouverture d'un espace de négociation incluant à la fois Moscou et Kiev. Un an plus tôt, [sa tentative de médiation sino-brésilienne](#), avec la proposition d'un « club de la paix », a par ailleurs échoué, suscitant l'irritation des Occidentaux et le rejet explicite de Volodymyr Zelensky, qui y voyait une initiative « destructive ». Son refus d'envoyer des armes à l'Ukraine et son appel à une paix négociée, impliquant potentiellement des concessions territoriales, ont été perçus par ses partenaires occidentaux comme [une forme de complaisance envers Moscou](#).

Dans le cadre du conflit israélo-palestinien, le Brésil s'est distingué par une condamnation ferme des violences commises par le Hamas lors du 7 octobre et un appel à un cessez-le-feu immédiat. En octobre 2023, alors qu'il présidait le CSNU, le Brésil avait présenté un projet de résolution humanitaire sur Gaza, bloqué par le veto des États-Unis. Lors de son discours lors de l'AGNU, Lula a réaffirmé la position de son pays pour une solution à deux États. Le Brésil a également rejoint l'action intentée par l'Afrique du Sud accusant Israël de génocide à Gaza.

Néanmoins, l'impact diplomatique concret du Brésil sur les questions de sécurité à l'échelle mondiale peut être questionné. Les déclarations faites par le pays semblent avant tout servir à affirmer une ligne politique plutôt qu'à mettre en place de réels processus de négociation. En effet, il n'a pas, jusqu'à présent, été reconnu comme un médiateur clé. Toutefois, la position défendue par le Brésil s'inscrit dans une vision du monde plus large : celle d'un ordre international fondé sur le dialogue et la coopération. Comme l'a affirmé le président brésilien à l'ONU, « *le XXI^e siècle sera de plus en plus*

multipolaire : pour rester pacifique, il ne peut que s'inscrire dans une logique multilatérale ».

Une réorientation de la politique étrangère brésilienne vers l'Amérique latine et les pays du Sud

Depuis son retour au pouvoir en janvier 2023, Lula a profondément réorienté la politique étrangère du Brésil. Il a d'abord cherché à restaurer le leadership régional du pays en réintégrant la CELAC (Communauté des États latino-américains et des Caraïbes) et en relançant l'alliance stratégique avec l'Argentine, dans le but de renforcer le Mercosur et de promouvoir une intégration économique et politique sud-américaine. De grands projets d'infrastructures régionales (corridors bio-océaniques, voies navigables, gazoduc Kirchner) visent à améliorer la connectivité du continent et à dynamiser les échanges. Lors du Sommet de Brasilia en mai 2023, il a réuni les douze chefs d'État sud-américains pour relancer l'Union des nations sud-américaines (Unasur) et jeter les bases d'une zone de libre-échange régionale. La relance du Mercosur et le projet de revitalisation de l'Unasur sont ainsi considérés comme des prérequis essentiels à la [projection de la puissance brésilienne sur la scène globale](#). Néanmoins, des tensions subsistent et [il est loin de faire l'unanimité dans le « Sud local »](#).

Un soutien brésilien à la multipolarité croissante du monde

Le président brésilien voit dans la montée d'un ordre mondial multipolaire une opportunité de créer de nouvelles institutions, moins soumises à la domination occidentale et plus représentatives de l'équilibre réel des pouvoirs politiques et économiques à l'échelle mondiale.

En effet, depuis son retour au pouvoir, le terme « [Sud global](#) » est un élément central des discours de politique étrangère de Lula. L'élargissement des BRICS en janvier 2024 à l'Égypte, l'Éthiopie, l'Iran, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis a considérablement accru le poids du bloc sur la scène mondiale. [Les BRICS+](#) représentent désormais près de la moitié de la population mondiale et leur part du PIB mondial en parité de pouvoir d'achat dépasse celle du G7. Pour le Brésil, [ce groupe élargi](#) constitue une plateforme stratégique pour promouvoir une vision d'un ordre mondial multipolaire et faire avancer son [programme de réforme de la gouvernance mondiale](#). L'un des principaux points de la politique de Lula pour la voix du Sud est la réforme du CSNU, avec la création de sièges permanents pour les pays en développement, ainsi que l'équilibrage du droit de veto.

Cependant, cette expansion suscite des ambiguïtés : Brasilia, historiquement réticente à un élargissement rapide, craint une dilution de son influence face à la Chine et l'intégration de régimes autoritaires accentue les divergences

internes entre membres démocratiques et puissances autocratiques. [Le défi pour le Brésil est de préserver son autonomie](#) tout en évitant d'être entraîné dans une confrontation frontale avec l'Occident, promue par la Russie et l'Iran.

Dans ce nouvel ordre multipolaire, le Brésil cherche également à renforcer sa [relation avec la Chine](#) et s'inscrit dans une logique de « pragmatisme stratégique ». Pékin demeure le premier partenaire commercial du Brésil, et Lula a clairement affirmé que « personne n'empêchera l'intensification des relations entre le Brésil et la Chine ». Pour autant, le Brésil n'a pas adhéré formellement à l'initiative des « Nouvelles Routes de la Soie », marquant ainsi sa volonté d'éviter toute dépendance excessive vis-à-vis de la Chine.

Le Brésil partage également de nombreux objectifs avec le continent africain. Sous l'impulsion du président Lula, le Brésil renforce depuis 2023 ses liens politiques et économiques avec l'Afrique. Cette relance des relations Sud-Sud s'inscrit dans la continuité de la diplomatie active des années 2000. Lula a ainsi multiplié les visites officielles, notamment en 2023 lors de sa tournée en Angola et à São Tomé-et-Principe, où il a plaidé pour une coopération accrue entre le Mercosur et l'Union africaine. Sur le plan économique, le rapprochement se traduit par le retour de Petrobras sur le [continent africain](#) : en 2023, la compagnie pétrolière publique brésilienne a annoncé la reprise de ses activités en Angola et au Nigeria, avec des projets d'exploration *offshore*.

En parallèle, même si les [relations](#) avec les États-Unis et l'Union européenne sont marquées par des tensions, le Brésil souhaite maintenir le dialogue. En octobre dernier, après des mois de tensions, le président brésilien et américain ont renoué pour la première fois depuis le retour de Donald Trump à la Maison Blanche. Après la surtaxe douanière imposée par les États-Unis au Brésil suite à la condamnation de Jair Bolsonaro, certains médias brésiliens y voient une [reprise du dialogue](#). De plus, cette volonté de maintenir le dialogue s'illustre par la recherche par Brasilia de [partenariats sur des sujets d'intérêt commun](#) telle que l'initiative conjointe sur les droits des travailleurs lancée avec Washington.

Néanmoins, les négociations commerciales avec l'Union européenne demeurent bloquées, en raison des divergences sur les normes environnementales et du [scepticisme croissant du côté européen](#). Le Brésil se tourne ainsi vers d'autres partenaires comme la Chine par manque d'accords avec les européens.

C) Les limites (depuis 2023) : Le pragmatisme face à un monde fragmenté

Une politique étrangère moins expansive mais toujours symboliquement ambitieuse

Comparé à la période 2003-2010, Lula mène aujourd'hui une politique plus réaliste et recentrée. Le discours demeure ambitieux mais les moyens humains et financiers sont bien plus limités. Par exemple, les ouvertures de nouvelles ambassades se limitent à quelques réouvertures symboliques depuis 2023. La diplomatie de Lula III combine volontarisme et prudence. Le président revendique une [approche critique de la mondialisation libérale](#) et de la promotion occidentale de la démocratie, préférant un modèle d'État stratège et de souveraineté économique. Cette posture s'inscrit dans la continuité d'un scepticisme ancien au Brésil à l'égard du récit libéral global, hérité des années 1990.

Un Brésil fragilisé dans son voisinage proche

Malgré son activisme diplomatique, Lula se heurte toujours au paradoxe d'un « [leader sans suiveurs](#) ». Le poids économique et démographique de son pays n'a pas suffi à surmonter les divisions régionales ni à fédérer une Amérique du Sud fragmentée.

Le Brésil se trouve dans une position d' « [État pivot mondial](#) » (*global swing state*) courtisé à la fois par les puissances occidentales et par l'axe sino-russe, situation qui lui confère une marge de manœuvre mais aussi des pressions accrues. Brasilia ne parvient en effet plus à jouer, en Amérique du Sud, le rôle moteur qu'il tenait dans les années 2000. Au Venezuela, le président brésilien échoue à influencer Nicolás Maduro et en Argentine, les tensions personnelles entre Lula et le président Javier Milei se manifestent par des échanges d'insultes et le refus de rencontre bilatérale, même si la coopération énergétique est maintenue. Le résultat est qu'il n'existe à ce jour aucune organisation régionale suffisamment efficace et intégrée au niveau de l'Amérique latine, faute de consensus politique entre voisins. Ainsi, le poids économique du Brésil reste fort, mais son influence politique régionale est plus limitée.

Un contexte international beaucoup moins favorable par rapport aux mandats Lula I et II

Les années 2000 avaient coïncidé avec une période d'optimisme, entre mondialisation ascendante, essor des BRICS et économie dynamique au Brésil. Aujourd'hui, le monde subit une polycrise caractérisée par l'enchevêtrement inédit de 4 crises qui s'alimentent mutuellement : crises géopolitique, écologique, économique et politique. La guerre en Ukraine, les

tensions sino-américaines, la crise israélo-arabe au Moyen-Orient, la montée du protectionnisme et du populisme, les conséquences des crises environnementales et climatiques en sont des illustrations. Le Brésil continue de défendre le partage du pouvoir dans plusieurs pôles mondiaux, mais cette multipolarité est moins ouverte aux puissances émergentes qu'auparavant, notamment face au retour de Donald Trump à la Maison Blanche, qui s'accompagne d'une remise en cause du multilatéralisme, et d'une diminution des financements climatiques et de solidarité.

Face à cette perspective, la posture de Lula prend une nouvelle dimension. En se positionnant en antithèse du bolsonarisme, allié de l'ancien président américain, et en portant des thèmes fédérateurs comme la justice climatique (COP 30) ou la réforme de la gouvernance mondiale (incluant un plaidoyer pour la dédollarisation via les BRICS+), Lula semble s'ériger en contre-modèle à l'unilatéralisme trumpiste. C'est une façon de s'adresser non seulement au Sud global, mais aussi aux partenaires européens, eux-mêmes en quête d'alternatives face à une potentielle nouvelle isolation américaine.

Un recentrage pragmatique : ambition contenue mais persistante

Les analystes du Centre brésilien de Relations internationales parlent de reluctant recoil (« recul réticent », « retrait contraint »...) : Lula conserve un discours ambitieux sur la scène internationale, mais l'action extérieure du Brésil est plus prudente. Cette posture plus pragmatique vise à restaurer l'image du Brésil comme puissance de dialogue sans reproduire la « surenchère diplomatique » du passé. Ainsi, la diplomatie de Lula III illustre le passage d'une ère d'expansion à une période de consolidation : moins de démonstration, plus de crédibilité.

Ces limites expliquent le recentrage sur des sujets comme le climat et la gouvernance mondiale, désormais piliers du réalisme brésilien.

II. Le G20 en 2024 : Une vitrine pour le leadership du Sud global

A) L'impulsion d'un agenda social et structurel novateur

Lors du G20 2024, organisé pour la première fois au Brésil avec pour devise « Construire un monde juste et une planète durable » trois grandes priorités ont été identifiées : **la lutte contre la faim, la pauvreté et les inégalités ; la transition énergétique, le développement durable et l'action climatique ; et enfin la réforme des institutions de gouvernance mondiale.**

Sur le plan symbolique, la présidence brésilienne a atteint un objectif majeur : elle a réussi à inscrire des thèmes jusqu'alors marginaux parmi les priorités du G20. On peut en ce sens évoquer les thématiques de la faim, de la pauvreté, des inégalités, ou encore la réforme de la gouvernance mondiale. En effet, la [déclaration des chefs d'État](#) a mis en avant pour la première fois l'impôt progressif sur les très hauts patrimoines. Le lancement de la [Global Alliance Against Hunger and Poverty](#) (Alliance globale contre la faim et la pauvreté) représente un engagement concret de plus de 148 parties prenantes, sur un agenda social qui ne représentait pas initialement une priorité du G20.

En matière environnemental et climatique, des avancées ont aussi été notées. La présidence brésilienne a obtenu l'accord pour [un mécanisme de financement des forêts tropicales](#). De nouvelles sources de financement pour les services écosystémiques, soutenant explicitement la proposition brésilienne d'un fonds fiduciaire pour la conservation des forêts tropicales, ont ainsi été convenues par l'ensemble des participants.

Concernant la gouvernance mondiale, le Brésil a su approfondir l'idée d'une réforme des banques multilatérales de développement afin de mieux répondre aux défis globaux, avec l'adoption d'une [feuille de route](#) dédiée.

Par ailleurs, le Brésil a su incarner une présidence à l'échelle du pays via une [forte mobilisation](#) dans le pays qui a laissé place à une année entière d'actions et de débats. Le Brésil a multiplié les réunions préparatoires : plus de 140 réunions et dizaines de groupes de travail se sont tenus sur l'ensemble du territoire brésilien, impliquant 15 villes. Cette forte mobilisation a permis de donner une visibilité et une cohérence territoriale à la présidence.

De plus, la volonté d'inclure les sociétés civiles, à travers un « G20 Social » spécifique en plus des autres groupes d'engagement comme le Youth 20 a été saluée comme une innovation forte sur la forme.

B) Des ambitions confrontées au principe de réalité réduisant leur opérationnalisation

Certaines des ambitions très larges annoncées restent floues ou non encore pleinement traduites en engagements ou mécanismes opérationnels clairs. C'est le cas du projet d'un impôt mondial sur les milliardaires, qui a certes été discutée, mais aucun accord contraignant n'a été finalisé. De même, sur la transition énergétique et climatique, si le Brésil a avancé dans ses propres politiques (réduction de la déforestation, développement des renouvelables), la dépendance à certains éléments (comme les combustibles fossiles ou l'agriculture à forte intensité) demeure

et l'agenda global reste marqué par de fortes oppositions entre pays du Nord et du Sud.

Plusieurs ONG, dont Action contre la Faim, ont exprimé leur [perplexité](#) vis-à-vis de l'Alliance globale contre la faim et la pauvreté. Nathalie Beghin, codirectrice de l'Institut d'études socio-économiques (Inesc) expliquait en ce sens, « nous avons des doutes quant à la conception de cette alliance : celle-ci n'est pas clairement structurée sur le droit à l'alimentation, qui n'apparaît pas dans ses objectifs, et il n'y a pas de mécanisme de participation sociale ». Par ailleurs, les ONG rappellent qu'il existe déjà un cadre international concernant la lutte contre l'insécurité alimentaire, à travers le comité de la sécurité alimentaire mondiale (CSA). Elles auraient préféré un renforcement des moyens de ce mécanisme.

L'appel à une réforme de la gouvernance mondiale est restée, comme c'est souvent le cas dans le cadre de cette enceinte, au stade de l'ambition. En effet, même si la réforme des banques multilatérales et d'autres institutions est désormais à l'agenda, les textes finaux restent de nature déclarative.

Une critique majeure, formulée notamment par des analystes du *Council on Foreign Relations (CFR)*, porte sur l'[agenda jugé trop vaste et dispersé de la présidence](#). Avec quinze groupes de travail sous la piste des Sherpas et dix sous la piste Finances, l'attention et les ressources ont été diluées, au détriment des défis macroéconomiques et financiers fondamentaux qui sont au cœur du mandat originel du G20. **Sur les 174 engagements finaux recensés, seuls 11 concernaient directement ces questions critiques.** La multiplication des objectifs a ainsi réduit la capacité à obtenir des résultats majeurs et mesurables dans des domaines en particulier.

C) Un élan structurant pour le Sud global

À plus long terme, la présidence brésilienne a posé des jalons intéressants qui peuvent porter des fruits au-delà de l'année 2024. La présidence brésilienne a effectivement insufflé une nouvelle approche du G20, en donnant une voix plus affirmée aux priorités du Sud global. La volonté revendiquée de mettre les questions de faim et d'inégalités au même niveau que celles de la croissance et du commerce peut contribuer à recalibrer progressivement l'agenda international.

Le fait que l'Alliance globale contre la faim et la pauvreté, le mécanisme de financement des forêts, et la réforme des institutions soient désormais inscrits dans les priorités donne un socle. Pour autant, les bénéfices durables dépendront de la traduction en politiques concrètes. L'Alliance contre la faim ne deviendra significative que si elle finance des programmes nationaux efficaces, avec un suivi. Le fonds pour les forêts tropicales doit être doté et

opérationnel. La réforme des banques multilatérales doit s'accompagner d'une redistribution effective de la gouvernance, tant de fois reportée.

Avec ce G20, le Brésil confirme son positionnement pour incarner un leadership environnemental en matière de durabilité, de préservation des écosystèmes tropicaux et de l'agriculture à faible émission. La perspective de la COP 30 qui se tient actuellement à Belém présente ainsi une opportunité pour le pays d'inscrire ces ambitions de façon prolongée et d'assurer une cohérence entre agenda climatique et agenda du G20.

III. COP 30 à Belém : La « COP de la vérité » à l'épreuve des faits

A) Le pari de l'Amazonie : entre symbole et « mise en œuvre »

Par son territoire, sa biodiversité et l'Amazonie, le Brésil est un acteur central de l'action climatique mondiale. Une ambition concrétisée par l'accueil de la COP 30 à Belém en novembre, un choix symbolique à l'embouchure de l'Amazone, pour mettre en avant les enjeux de biodiversité et de préservation des peuples autochtones. Faisant suite à une forte séquence diplomatique (G20, BRICS+), cette COP sert de vitrine pour réaffirmer le leadership brésilien face au retrait américain de l'Accord de Paris. Dix ans après celui-ci, les pays doivent présenter des Contributions Déterminées au niveau National (CDNs) plus ambitieuses pour l'horizon 2035. [La nouvelle CDN du Brésil](#), issue d'un *Pact for Ecological Transformation*, vise ainsi une réduction d'émissions de 59 à 67% d'ici 2035 par rapport à 2005.

Lula a nommé un diplomate de carrière [avec une compétence reconnue par les ONG](#), André Corrêa do Lago, comme président de la COP 30. Surnommée la « COP de la vérité et de la mise en œuvre » par le président brésilien, elle devra [traduire les engagements des États en actions concrètes](#). Un appel relancé lors de l'AGNU pour que les pays déposent leurs CDNs mises à jour. Néanmoins, un mois avant la COP, seules 62 ont été mises à jour, [représentant 31% des émissions globales](#). Un chiffre qui a augmenté [jusqu'à atteindre 104 CDNs mises à jour](#), représentant 73,5% des émissions globales au 7 Novembre 2025.

B) Un sommet ambitieux organisé autour de deux thèmes majeurs : la finance climatique et la justice Nord-Sud

Pour l'agenda, la présidence brésilienne a défini six axes sur l'énergie, la biodiversité, l'agriculture, l'adaptation, le développement et l'accès aux ressources telles que la finance, la technologie et le renforcement de

capacités. [22 envoyés nationaux et 7 envoyés internationaux ont été désignés](#) sur des géographies (ex: Moyen-Orient) ou thématiques (ex : forêts) pour inclure la société civile.

Dans des lettres d'intentions, la présidence appelle à un « [Mutirão](#) » mondial (effort collectif, concept issus des peuples indigènes) **pour former une « nouvelle alliance contre le changement climatique », en accord avec le principe constitutionnel de « coopération entre les peuples pour le progrès de l'humanité ».** Parmi les priorités, on retrouve la mise en oeuvre des résultats du premier *Global Stocktake (GST)* dont le triplement des capacités d'énergies renouvelables, le *New Collective Quantified Goal on Climate Finance (NCQG)* ainsi que le *Just Transition Work Programme (JTWP)*, le *Global Goal on Adaptation (GGA)* et un nouveau *Global Ethic Stocktake (GES)* rassemblant intellectuels, politiques, académiciens, leaders culturels et religieux pour fournir une boussole éthique à l'action climatique.

Parmi les principaux enjeux, la priorité est l'accord sur le NCQG, afin de passer outre l'échec des pays développés de mobiliser 100 Mds USD par an à partir de 2020, érodant au passage la confiance Nord-Sud. Il s'inscrit dans la *Bakou to Belem Roadmap*, qui vise à opérationnaliser d'ici 2035 au moins 300 Mds USD par an de finance climatique de pays développés et 1 300 Mds USD par an de fonds public et privé pour les pays en développement. De plus, le Brésil promeut activement des mécanismes de financement innovants. La proposition d'un fonds *Tropical Forest Forever Fund*, basé sur un modèle de *blended finance*, vise à générer des retours financiers pour les investisseurs tout en rémunérant les pays et communautés, qui protègent leurs forêts. Capitalisé à 125 Mds USD, ce fonds complèterait l'*Amazon Fund* et l'objectif brésilien de réduire à zéro la déforestation et la dégradation des forêts dans le pays d'ici à 2030. Il a reçu 3,5 Mds R\$ fin 2023.

De plus, le Brésil exercera une forte pression afin que tous les pays, surtout les grands émetteurs, déposent des CDN plus ambitieuses, complètes et alignées sur la trajectoire de 1,5°C. Lula a exhorté les pays du Nord à anticiper la neutralité carbone en avançant leur objectif 2050 à 2040 ou 2045 tout en partageant leurs ressources et technologies pour accompagner les grands émetteurs.

Enfin, la COP 30 doit relier justice sociale et climatique, poursuivant l'agenda de lutte contre la faim et la pauvreté promu au G20. Sur la continuité du G20, le Brésil se veut comme médiateur entre Nord (engagements financiers et climatiques) et Sud (besoins de flexibilité et soutien). Pour ce faire, Lula propose la création d'un [UN Climate Change Council basé sur le Human Rights Council](#), une responsabilité accrue des villes, régions et secteur privé ainsi que la nécessaire réforme des institutions de *Bretton Woods* pour rediriger les flux financiers pour le climat, s'appuyant

sur des alliances clés comme [« L'appel Brésil-France »](#) en 2024, suivi d'un [communiqué liant océan et climat lors de l'UNOC](#) à Nice en juin 2025.

C) Un leadership à l'épreuve des réalités nationales et internationales

Malgré son rôle et des enjeux cruciaux, la présidence brésilienne rencontre plusieurs défis et incertitudes.

Premièrement, la crédibilité du Brésil est mise à l'épreuve par une « géopolitique du carbone-double » marquant une dissonance stratégique.

En effet, le fossé entre son discours climatique (« carbone vert » de l'Amazonie) et sa politique énergétique nationale (« carbone brun » du pétrole), sape son autorité morale et sa capacité d'entraînement. Cet arbitrage en faveur du développement national peut être vu comme une volonté de financer une transition juste par des revenus pétroliers, au risque de créer une forte dépendance aux hydrocarbures. Lula continue d'organiser des enchères pétrolières massives, dans le bassin amazonien et au large. Le Brésil a aussi rejoint l'OPEP+, avec pour but de devenir le quatrième exportateur mondial de pétrole. Pourtant [l'exploitation complète de ces réserves relâcherait 11 Mds tCO₂](#), qui rendrait donc incompatible la neutralité carbone d'ici 2050. De plus, les peuples autochtones d'Amazonie s'inquiètent des impacts sur leurs territoires. [Les projets de forage de Petrobras dans la Marge Équatoriale déclenchent d'ailleurs un conflit ouvert](#) entre Lula qui y voit « une opportunité de développement économique » non négligeable et la ministre de l'Environnement, Marina Silva, qui s'y oppose fermement. Également, le projet d'asphaltage de la route BR-319, 900 km d'axe routier traversant une partie préservée de l'Amazonie, est qualifié de « bombe carbone » par de nombreuses ONGs par son risque de déforestation massive. Enfin, des critiques subsistent concernant [les estimations trop optimistes du Brésil sur ses puits de carbone](#). Après une [baisse initiale en 2023-2024](#), la déforestation repart [à la hausse en 2024-2025](#), menaçant les progrès. Le Brésil a enfin connu un nombre record d'incendies de forêt en 2024, libérant d'énormes quantités de carbone. Ces facteurs, aggravés par le changement climatique, pourraient mener à [un point de non retour pour l'Amazonie](#).

Deuxièmement, la polarisation extrême de la société brésilienne ravive de fortes tensions.

La victoire de Lula avec seulement 50,9% des voix en 2022 a fragilisé sa possibilité d'action, en plus d'un gouvernement minoritaire au Congrès face à l'opposition bolsonarienne et une influence croissante des armées. [La Chambre des députés a aussi voté en juillet pour assouplir les réglementations de protection de l'environnement](#) pour des projets dits « stratégiques ». S'y ajoute le poids des lobbys, principalement l'agrobusiness brésilien qui pourrait compromettre le *Plano Clima* sans objectifs clairs pour le secteur, qui fait l'objet d'une exception dans le futur marché carbone brésilien. Pourtant l'agriculture, dont le changement d'affectation des terres, a

représenté [74% des émissions de gaz à effet de serre du Brésil en 2023](#). De plus, le plan d'investissement de Petrobras pour la période 2025-2029 alloue [plus de 70% de ses ressources à l'exploration de nouveaux gisements pétroliers et gaziers](#), contre 15% pour la transition énergétique. [Jusqu'à 85% des nouveaux projets pétroliers de Petrobras pourraient alors devenir des actifs échoués \(*stranded assets*\)](#), représentant des pertes de plusieurs dizaines de milliards de dollars pour l'économie brésilienne.

Enfin, le contexte international rend l'équilibre difficile entre les attentes fortes des pays développés et les revendications du Sud global. La COP 30 sera donc un test de la capacité du Brésil à jouer un rôle d'intermédiaire crédible. Le retour de Trump marquant une hostilité au multilatéralisme, en plus de son retrait de l'Accord de Paris, risquant de freiner l'ambition climatique tandis que d'autres acteurs comme la Chine et l'Union Européenne accentuent la pression.

Conclusion : Le « grand dessein » face au risque de la « puissance-velléité »

Le Brésil est bien de retour sur la scène internationale. Sa capacité à façonner l'agenda, à mobiliser des coalitions Nord-Sud et à promouvoir le multilatéralisme est un atout majeur alors que nous vivons une bascule historique marqué par l'enchevêtrement inédit de 4 crises qui s'alimentent mutuellement (géopolitique, écologique, économique et politique)

Cependant, les défis internes et externes, plus exigeants, comme les menaces sur la démocratie, limitent son action. [La réunion organisée par le Brésil contre l'extrémisme en marge de l'AGNU](#) en septembre 2024 s'inscrit dans cette stratégie de lutte contre les forces anti-démocratiques. **Pourtant, le principal risque pour la politique étrangère brésilienne est moins la « sur-extension » (*overstretch*), que de devenir une « puissance-velléité », un État dont les ambitions diplomatiques globales (gouvernance mondiale, conflits, climat, etc.) dépassent de loin ses capacités réelles.** Cette dynamique est freinée par une base politique et économique interne trop fragmentée pour soutenir l'agenda diplomatique.

Pour que le grand dessein de Lula réussisse et se traduise par un leadership durable, le gouvernement brésilien devra impérativement trouver un meilleur alignement entre son discours international et ses actions nationales. Les défis structurels économiques, la fragmentation du Congrès brésilien, et la polarisation de la société brésilienne appellent à une attention constante du gouvernement sur des sujets nationaux jugés plus prioritaires comme la

sécurité alimentaire et la lutte contre la criminalité. **Cet arbitrage, entre priorités nationales et internationales, représente le défi majeur de la présidence de Lula.** Ne pas trouver cet alignement pourrait être perçu comme une négligence des problèmes domestiques au profit des questions internationales



Institut Open Diplomacy :
<https://www.open-diplomacy.fr>

L'Institut Open Diplomacy, fondé en 2010 par Thomas Friang, est un think tank reconnu pour ses travaux d'intérêt général.

Attaché à la défense des intérêts des générations futures, il a créé en 2011 le Y20 et Y8 (aujourd'hui Y7), groupe d'engagement officiel de la jeunesse auprès du G20 et du G7, et forme, depuis cette date, les délégués participant à ces sommets Y20 et Y7,

En 2025, face à l'accumulation de crises géopolitiques, écologiques, économiques et politiques qui s'aggravent mutuellement, il s'est donné pour mission de « Comprendre et combattre la polycrise ».

Dans ce contexte, le prochain Y7 organisé par l'Institut Open Diplomacy pour la France aura pour thème « Fighting the Polycrisis ».

COMPRENDRE & COMBATTRE
LA POLYCRISE

