

Perspectives

N°22/343 – 15 novembre 2022

GÉO-ÉCONOMIE – En Amérique latine, une présence chinoise devenue globale

- L'Amérique latine ne fait pas partie de l'environnement proche de la Chine et n'a donc pas immédiatement été identifiée comme un maillon fort de sa stratégie d'influence.
- Mais les richesses naturelles présentes en abondance (minérales, agricoles et énergétiques), le vaste marché intérieur (650 millions d'habitants) plutôt homogène en termes de niveau de vie et d'habitudes de consommation et l'hostilité affichée de certains régimes politiques face à, ce qu'il convient encore d'appeler, « l'impérialisme américain » ont facilement convaincu la Chine du potentiel du continent.

Une implantation par étape pour une place rapidement décisive

L'entrée de la Chine à l'OMC en 2001 a marqué le décollage de ses relations commerciales avec l'Amérique latine. La Chine a fait de l'Amérique latine, d'une part, l'une de ses sources principales de matières premières, en particulier pour les métaux et les produits agricoles, et, d'autre part, un nouveau débouché pour ses produits intermédiaires et manufacturés. Et ce au point de devenir le premier partenaire de nombreuses économies du continent. Les échanges se sont ensuite développés dans le domaine du financement des infrastructures, dans lequel les besoins étaient considérables, avec le lancement des Routes de la Soie transpacifiques. Et ce, de nouveau, au point de faire de la Chine un bailleur d'importance comparable à celle des acteurs multilatéraux traditionnels, comme la Banque Interaméricaine de Développement (BID), la *Corporación Andina de Fomento* (CAF) ou la Banque mondiale.

Des relations hétérogènes...

L'Amérique latine a longtemps été considérée par les États-Unis comme son « pré carré » ; la nature

des liens avec les États-Unis dans chaque pays aide à comprendre la place occupée par la Chine. Les États les plus proches, sur le plan géographique comme politique (Mexique et Colombie) sont ceux dans lesquels la Chine s'est le plus difficilement imposée. En revanche, la Chine a su profiter d'un anti-américanisme plus prononcé dans d'autres États (Argentine, Brésil, Équateur, Venezuela) pour y développer des relations plus approfondies, que ce soit dans le financement des infrastructures ou la coopération entre banques centrales. Enfin, des pays comme le Chili ou le Pérou ont maintenu une certaine proximité géopolitique avec les États-Unis ? tout en se rapprochant de la Chine sur le plan commercial et financier : ils bénéficiaient d'un avantage comparatif évident dont qui intéressait fortement la Chine, en l'occurrence de gigantesques réserves de cuivre.

... et ambivalentes

Vingt ans après l'entrée de la Chine dans l'OMC et l'essor des relations commerciales avec l'Amérique latine, le bilan demeure mitigé. Les pays latino-américains sont restés cantonnés dans une position de fournisseurs de matières premières, de surcroît extrêmement concentrés sur quelques produits. Le commerce de biens intermédiaires ou manufacturés, qui aurait pu aider au développement du secteur industriel, n'a pas profité de cet essor, voire a régressé dans certains pays. Les financements obtenus dans le cadre des Routes de la Soie pèsent sur les finances publiques des pays déjà fragilisés (Argentine, Équateur) et la question de leur soutenabilité se pose de manière accrue.

Et aujourd'hui ?

Dans un univers géopolitique de plus en plus fracturé, et alors que le cycle électoral sud-américain vient de s'achever avec la réélection de Lula, les liens avec la Chine continuent d'évoluer. Cette dernière semble ainsi se détacher du narratif

autour des Routes de la Soie pour lui substituer « l'initiative pour le développement mondial » (*Global Development Initiative*). Lancée à la tribune des Nations-unies en septembre 2021, cette initiative vise à fédérer les pays émergents autour de l'atteinte des objectifs de développement durable (ODD) d'ici 2030 : un habillage séduisant pour une ambition chinoise inchangée, celle de créer un nouveau système multilatéral détaché de la vision occidentale et centré sur des normes et standards promus par la Chine.

Les années 2000 : l'ère du commerce

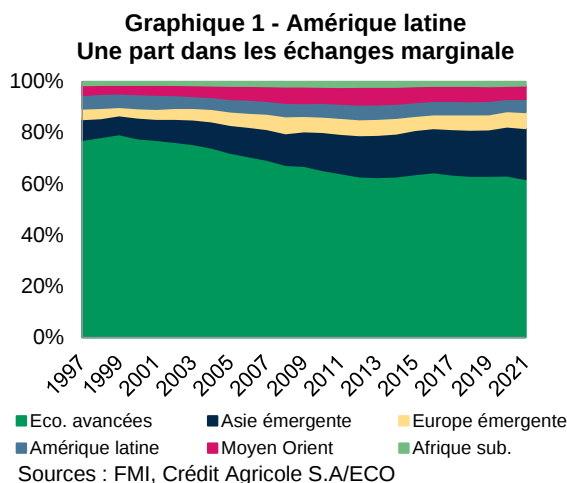
Après plusieurs décennies d'influence nord-américaine, les années 2000 ont vu l'Amérique latine s'éloigner progressivement des États-Unis. Cette distance a pris la forme d'un échec : celui de la création de la zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), qui visait à élargir l'ALENA¹ à l'ensemble de l'Amérique latine et des Caraïbes, un projet porté par les États-Unis et notamment par Colin Powell alors Secrétaire d'État du président Georges W. Bush.

Massivement rejeté par de nombreux dirigeants (Lula au Brésil, Kirchner en Argentine, Chavez au Venezuela), ce traité de libre-échange a réactivé le mouvement des « non-alignés » et la coopération Sud-Sud, au moment où la Chine, entrée à l'OMC en 2001, commençait précisément à occuper une place de plus en plus significative dans les échanges mondiaux.

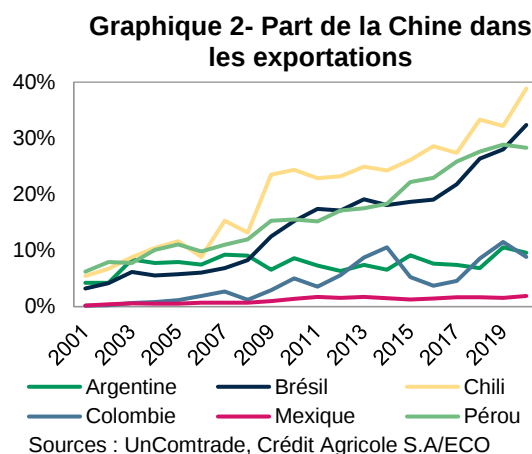
Toutes les autres négociations visant à créer une zone de libre-échange sud-américaine (élargissement du Mercosur² aux pays andins notamment) ont également échoué, si bien que le commerce intra-zone demeure particulièrement bas en Amérique latine, notamment comparé à l'Asie, où de nombreux traités ont soutenu l'intégration commerciale (ASEAN³ puis RCEP⁴).

Dernier échec en date, l'accord de partenariat trans-Pacifique (TPP), qui devait rassembler les États-Unis, le Canada, le Mexique, le Chili et le Pérou au sein d'une alliance commune avec certains pays de la zone Asie-Pacifique (Australie, Nouvelle-Zélande, Japon, Malaisie, Singapour, Vietnam) : les États-Unis, sous l'impulsion du président Donald Trump, en sont sortis en 2017, un an seulement après sa ratification par le Congrès.

Riches en ressources naturelles, consommateurs de biens intermédiaires et manufacturés et désireux de s'émanciper des États-Unis, les pays d'Amérique latine ont vite fait figure de partenaires potentiels pour une Chine en quête de matières premières, d'une part, de débouchés commerciaux, d'autre part.



Isolée des routes commerciales traditionnelles, l'Amérique latine a gardé une place marginale mais stable dans le commerce international et compte pour environ 5% des flux mondiaux depuis trente ans (**cf. graphique 1**). Ce qui a changé, en revanche, c'est la structure de ses échanges, en termes géographiques et sectoriels.



Depuis 2001, la Chine s'est imposée comme le premier partenaire commercial de nombreux pays d'Amérique latine (Argentine, Brésil, Chili, Pérou), d'abord comme fournisseur, puis comme client (**cf.**

¹ ALENA (Accord de Libre-Echange Nord-Américain, 1994) : États-Unis, Mexique et Canada. Modifié et remplacé en 2020 par l'Accord États-Unis-Mexique-Canada.

² MERCOSUR (Marché Commun du Sud, 1991) : membres fondateurs Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay, Venezuela (suspendu) ; Bolivie (en cours d'adhésion) ; pays associés : Chili, Colombie, Équateur, Guyana, Pérou, Surinam.

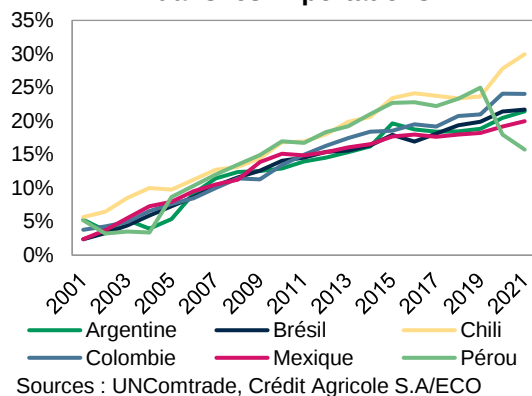
³ ASEAN (Association of Southeast Asian Nations, 1967) : membres fondateurs Indonésie, Malaisie, Philippines,

Singapour, Thaïlande rejoints bien ultérieurement par Brunei, Cambodge, Laos, Birmanie, Vietnam.

⁴ RCEP (*Regional Comprehensive Economic Partnership Agreement*, 2020) : Australie, Brunei, Cambodge, Chine, Indonésie, Japon, Corée du Sud, Laos, Malaisie, Myanmar, Nouvelle-Zélande, Philippines, Singapour, Thaïlande et Vietnam.

graphiques 2 et 3). Elle a également signé deux accords de libre-échange avec le Pérou et le Chili et négocie actuellement avec la Colombie.

Graphique 3 - Part de la Chine dans les importations

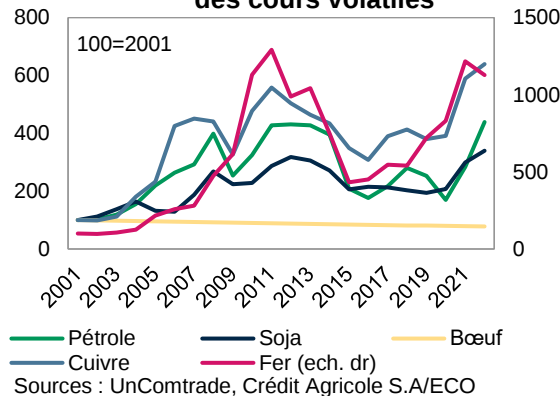


Une relation affichée de réciprocité qui cache en fait des déséquilibres. D'abord, parce que les pays d'Amérique latine demeurent des partenaires très secondaires pour la Chine (la part du marché du Brésil en Chine est de 4%, celle des autres pays est inférieure à 1,5%), alors que cette dernière peut représenter plus de 35% de la demande adressée totale au pays, comme au Chili.

Ensuite, parce que les exportations latino-américaines se concentrent généralement sur un ou deux produits, pas ou peu transformés (cf. **tableau 1**), tandis que les exportations chinoises sont bien plus diversifiées et de valeur ajoutée supérieure. Ces

pays sont de surcroît généralement *price-taker* pour des produits dont les cours se forment sur les marchés internationaux et dont ils subissent les évolutions (cf. **graphique 4**).

Graphique 4 - Matières premières : des cours volatiles



Cela est particulièrement vrai pour les métaux, dont le cours est particulièrement exposé au secteur de la construction chinoise, actuellement en plein retournement de cycle en raison des difficultés plus globales du secteur immobilier.

Les échanges commerciaux en volume (donc la croissance) et en valeur (donc l'équilibre externe) des pays producteurs sont ainsi doublement vulnérabilisés, car dépendants de la demande chinoise qui elle-même conditionne largement les variations de prix⁵.

Tableau 1 : part des produits les plus exportés (% des exportations totales vers la Chine)

Argentine	Soja (40%)	Bœuf (30%)	
Brésil	Soja (30%)	Fer (30%)	Pétrole (20%)
Chili	Cuivre (80%)		
Colombie	Pétrole (80%)		
Mexique	Cuivre (40%)		
Pérou	Cuivre (70%)		

Sources : UnComtrade, Crédit Agricole S.A/ECO

⁵ Cf. Publication [ECO : Amérique latine – Au-delà des aventures singulières](#), novembre 2022

Brésil : maladie hollandaise ou chinoise ?

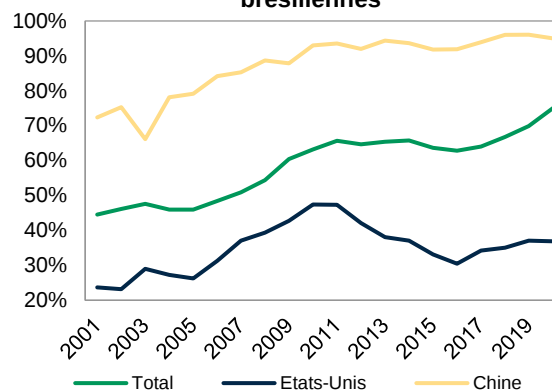
Au début des années 2000, le Brésil présente un profil d'exportations diversifiées, presque également réparties entre produits primaires (44,6%, cf. graphique 5) et produits industriels (55,4%, cf. graphique 6). La part des produits industriels dans le commerce avec les États-Unis, alors son premier client, est même encore plus élevée, au-dessus de 75%. Les biens industriels exportés sont alors assez diversifiés, même s'ils sont principalement liés au secteur du transport (véhicules et pièces détachées, environ 13% des exportations totales) et des équipements électroménagers et électroniques (13% des exportations totales). Le Brésil compte aussi sur un petit secteur textile (6% des exportations). À cette époque, les produits primaires sont essentiellement agricoles (soja, café, cacao, sucre, bœuf). Le fer ne représente que 7% des exportations totales, le pétrole à peine 5%.

Vingt ans plus tard, la transformation du secteur exportateur est radicale. La Chine est devenue le principal client du Brésil, d'où elle importe 95% de produits primaires et 5% de produits industriels. Logiquement, la part des produits industriels dans les exportations totales a été plus que divisée par deux et ne compte plus que pour 25%. Les produits liés au secteur du transport et les appareils électriques et électroménager ne représentent plus que 6% chacun des exportations totales. La part du soja (12%), du pétrole (11%) et du fer (11%), les trois produits les plus consommés par la Chine, a plus que doublé.

Bref, en vingt ans, la part de la Chine dans les exportations brésiliennes a presque décuplé, passant de 3,2% en 2001 à 31,4% en 2021. Ce développement a modifié en profondeur la structure productive brésilienne, qui s'est largement recentrée sur des activités à plus faible valeur ajoutée, intensives en capital plutôt qu'en travail, génératrices de rentes, tombant de ce fait dans une situation de « maladie hollandaise ». Ce que l'on nomme également « malédiction des ressources naturelles » décrit une situation dans laquelle un pays riche en ressources naturelles (agricoles, minières, énergétiques) voit son secteur industriel décliner, ses termes de l'échange se dégrader et son taux de change réel s'apprécier, réduisant de fait la compétitivité-prix du reste du secteur exportateur et sa croissance potentielle se réduire.

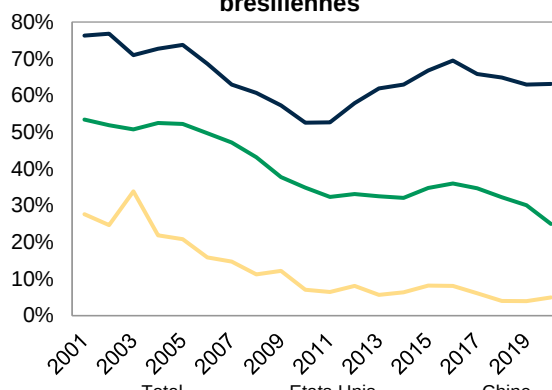
Cette situation est décrite par l'économiste Rodrik⁶ comme une « désindustrialisation prématurée » (*pre-matured deindustrialization*), qui se traduit pour les pays émergents qui ne présentaient pas d'avantage comparatif dans le secteur manufacturier par un recul de la valeur ajoutée et de l'emploi dans le secteur de l'industrie et le creusement du déficit commercial des biens industriels. Un mécanisme que l'on observe effectivement au Brésil, où la part du secteur manufacturier dans la valeur ajoutée s'est effondrée (cf. graphique 7), d'abord dans les années 1990 suite à la fermeture de nombreuses usines automobiles (de constructeurs américains notamment), puis à partir de 2004, conduisant également à la destruction de centaines de milliers d'emplois (cf. graphique 8). Le Brésil est maintenant le pays d'Amérique latine présentant après le Chili la plus faible contribution du secteur manufacturier à l'activité (inférieur à 10% de la valeur ajoutée totale).

Graphique 5 - Part des produits primaires dans les exportations brésiliennes



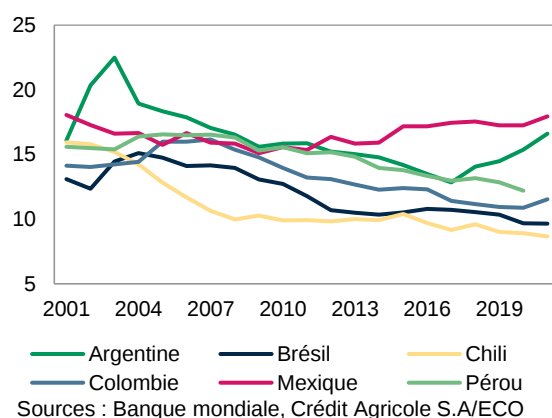
Sources : UNComtrade, Crédit Agricole S.A/ECO

Graphique 6 - Part des produits industriels dans les exportations brésiliennes



Sources : UNComtrade, Crédit Agricole S.A/ECO

Graphique 7 - Secteur manufacturier (% valeur ajoutée)

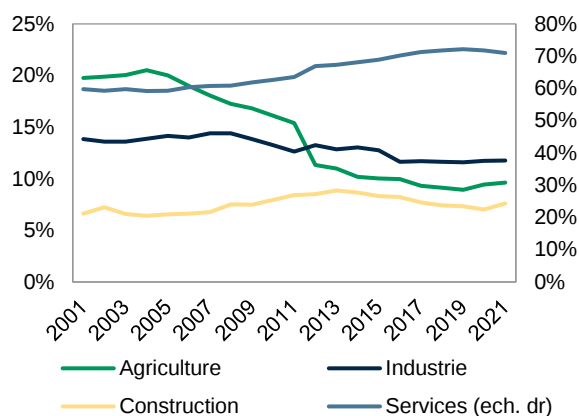


Sources : Banque mondiale, Crédit Agricole S.A/ECO

⁶ Dani Rodrik, Premature Deindustrialization, <http://www.nber.org/papers/w20935>

Or, l'étude économique montre que le développement d'un pays s'est toujours (à de rares exceptions près, notamment parmi de petits pays très ouverts comme Hong Kong ou le Panama) accompagné d'une phase d'industrialisation. Cette dernière, grande pourvoyeuse d'emplois, a historiquement permis aux employés du secteur de structurer leurs revendications (formalisation du travail, sécurité sociale, salaires) et d'obtenir des avancées sociales significatives, plus compliquées à obtenir dans le secteur tertiaire, bien moins homogène et plus informel, ayant conduit à une élévation des conditions de vie. Le développement industriel s'est également le plus souvent accompagné d'une politique d'infrastructures, notamment dans le domaine du transport (routes et chemins de fer) ayant bénéficié au plus grand nombre.

Graphique 8 - Structure de l'emploi



Sources : OIT, Crédit Agricole S.A/ECO

Les années 2010 : Routes de la Soie et internationalisation du yuan

Mais l'influence chinoise ne s'arrête pas à la sphère commerciale. Avec les années 2010 est venu le temps de la financiarisation et de l'investissement, porté par un puissant véhicule : le développement des Routes de la soie. Vingt pays de la zone⁷ ont ainsi rejoint l'initiative BRI (*Belt and Road Initiative*). Six sont également membres de la BAI⁸ (Banque Asiatique pour les Investissements et les Infrastructures), deux (Bolivie et Venezuela) membres prospectifs et le Brésil est membre fondateur de la Nouvelle Banque de Développement (*New Development Bank*).

Du soutien budgétaire...

La Chine a ainsi financé de grands programmes d'infrastructures, notamment via ses deux principales banques de développement (*EXIM Bank* et *China Development Bank*), dans des montants qui excèdent largement ceux des bailleurs régionaux traditionnels (Banque mondiale, Banque inter-américaine de développement et CAF). Entre 2013 et 2017, les financements chinois vers la zone se montaient ainsi à 93,8 milliards de dollars (soit un peu moins du quart du montant total investi dans le cadre des Routes de la Soie), contre 115 Mds en cumulé pour la BID et la CAF, les principaux bailleurs multilatéraux régionaux. Des montants d'autant plus importants qu'ils se concentrent les pays les plus proches de la Chine sur le plan idéologique (Argentine sous les Kirchner, Brésil sous Lula puis Dilma Rousseff, Bolivie, Cuba, Equateur sous Correa, Venezuela).

En Amérique latine comme ailleurs, les financements chinois se sont concentrés dans les secteurs

stratégiques pour la Chine, et nécessaires au développement des Routes de la Soie : énergie, transport et mines. Trains et réacteurs en Argentine, centrales électriques et exploitation pétrolière au Brésil, mines de cuivre au Chili sont autant de projets emblématiques financés par la Chine entre 2010 et 2020.

La présence chinoise s'est aussi renforcée dans les infrastructures portuaires, clé de voute des nouvelles Routes de la Soie maritimes, avec des prises de participation dans plusieurs pays (Argentine, Brésil, Cuba, Panama, Pérou...). Le contrôle, partiel ou total, de terminaux portuaires fait partie des priorités chinoises, en Amérique latine comme ailleurs (port du Pirée en Grèce, participation au sein du port de Hambourg en Allemagne), avec des risques de perte de souveraineté sur ces espaces traditionnellement contrôlés par des autorités publiques passant sous tutelle d'entreprises d'État chinoises.

Certains secteurs recevant des financements chinois ne sont certes pas si éloignés des domaines traditionnels d'intervention des bailleurs multilatéraux ou d'autres pays pourvoyeurs d'aide au développement (États-Unis, Royaume-Uni, France, Allemagne, Japon pour citer les principaux). À une différence près, et substantielle : celle des conditions financières proposées. Car si les bailleurs multilatéraux et les pays du G7 proposent des prêts – voire des dons pour les pays les plus pauvres – à des conditions de taux très concessionnelles, assorties de périodes de grâce et d'amortissements très conséquentes, l'approche chinoise est bien plus commerciale.

⁷ Antigua et Barbuda, Argentine, Barbade, Bolivie, Chili, Costa Rica, Cuba, Dominique, République dominicaine, Équateur, Salvador, Grenade, Guyana, Jamaïque, Nicaragua, Panama, Pérou, Suriname, Trinidad, Uruguay, Venezuela.

⁸ Argentine, Brésil, Chili, Équateur, Pérou, Uruguay.

Les analyses des projets BRI montrent en effet que, sur la période 2000-2017, pour un dollar investi sous forme d'aide publique au développement (ODA – *Official Development Aid*) en Amérique latine par la Chine, 21,5 dollars l'ont été sous forme « d'autres apports au secteur public » (OOF – *Other Official Flows*), c'est-à-dire sous une forme se rapprochant plus d'un prêt commercial, mais toujours décaissé, par une entité publique ou parapublique.

Ainsi, quand le taux moyen accordé par la Chine (pour l'ensemble des projets BRI, pas juste ceux situés en Amérique latine) est de 4,2%, assorti d'une maturité moyenne de 9,4 ans et d'une période de grâce de 1,8 an, il est de 1,1% pour les pays de l'OCDE, avec une maturité moyenne de 28 ans. Des conditions nettement moins favorables, dont l'acceptation par les récipiendaires s'explique par la moindre exigence chinoise en termes de qualité (normes ESG notamment) et de conditionnalités. Les Chinois pratiquent ainsi communément « l'aide liée » qui oblige les pays emprunteurs à confier les projets à des entreprises chinoises, alors que les financements fournis par les pays de l'OCDE sont généralement assortis d'appels d'offre plus encadrés.

À l'exception de l'Équateur et du Venezuela, dont la dette bilatérale vis-à-vis de la Chine est comprise entre 10 et 20% du PIB, les autres pays d'Amérique latine présentent une exposition plus limitée. En revanche, tous sont exposés aux mêmes risques en cas de défaut, à savoir une saisie des infrastructures concernées (comme cela fut le cas pour le port d'Hambantota au Sri Lanka).

Certains, comme l'Équateur, commencent à bénéficier d'allègements ou de restructurations d'une dette devenue insoutenable (20% du PIB équatorien) : les termes demeurent cependant totalement dépendants de la bonne volonté de la Chine, qui refuse toujours de rejoindre le Club de Paris et ne s'associe que de manière *ad-hoc* aux négociations FMI. Les financements accordés dans le cadre de l'initiative BRI ont très nettement ralenti depuis trois ans. L'interprétation de ce ralentissement n'est ni univoque ni arrêtée. À l'occasion de la crise du Covid et de ses propres difficultés économiques, la Chine a (peut-être) été incitée à se recentrer temporairement sur la gestion de ses déséquilibres domestiques. Simultanément, les États récipiendaires ont (éventuellement) pris conscience des dommages collatéraux de ces financements chinois trop facilement octroyés. Néanmoins, alors que les besoins de financements

régionaux restent abyssaux, les gouvernements disposent encore de peu d'alternatives.

... au déploiement du monétaire

La Banque centrale de Chine (PBoC) a également conclu des accords de *swap* de devises (cf. *infra*) avec certaines économies de la zone dont l'Argentine, le Brésil et le Chili.

Selon les travaux de Garcia-Herrero et Xia (2013), la Chine retient principalement cinq critères pour sélectionner les pays avec lesquels elle conclut des accords de *swap* : modèle de gravité (distance à la Chine et taille du pays) ; force de la relation commerciale avec la Chine (volume des exportations vers la Chine et existence ou non d'un accord de libre-échange) ; ouverture financière du pays (degré d'ouverture du compte de capital et IDE vers la Chine) ; vulnérabilité macro-économique (inflation et nombre de défauts de paiement sur la dette souveraine) ; qualité des institutions (indice de qualité du gouvernement et indice de corruption, absolu et relatif par rapport aux indices de la Chine).

L'application de ces critères est vérifiée en Amérique latine : la Chine y a souscrit avec la puissance régionale (Brésil), avec laquelle elle entretient des liens commerciaux importants, avec le Chili, qui constitue un partenaire privilégié en termes d'approvisionnement stratégique (cuivre), mais surtout avec l'Argentine, qui détient probablement le record mondial du nombre de défauts souverains sur sa dette.

Or, des trois pays, seule l'Argentine a tiré avec certitude sur sa ligne, lors du deuxième mandat de Cristina Kirchner (2011-2015) alors que le pays, qui avait rompu toutes ses relations avec le FMI et les marchés de capitaux internationaux, était de nouveau au bord d'une crise de sa balance des paiements.

Leur montant mis à part, le contenu de ces accords est resté confidentiel, notamment sur les conditions de taux pratiquées et leur activation. Cela pose évidemment problème car ce manque de transparence, tant dans les conditions du *swap* que dans son utilisation, n'aide pas à connaître la véritable exposition des pays à une crise de balance des paiements. Sous la présidence Kirchner, le montant de la ligne de *swap* (cf. **Tableau 2**) était ainsi intégré aux réserves de change argentines dont il gonflait artificiellement donc le montant réel⁹.

⁹ A l'occasion du dernier accord conclu entre l'Argentine et le FMI (*Extended Fund Facility*, mars 2022), l'objectif de réserves de change a été fixé en termes nets (réserves internationales brutes moins lignes de *swap* avec d'autres banques centrales,

réserves obligatoires sur les dépôts nationaux en dollars et garantie des dépôts).

Le but premier de la ligne de *swap* (fournir de la liquidité en devises aux bénéficiaires en période de tensions) a donc été détourné par la Chine : elle en fait une sorte de prêt bilatéral déguisé, non comptabilisé dans les statistiques officielles de la dette, au profit de pays vulnérables potentiellement exposés à de graves difficultés financières.

L'indépendance des banques centrales, comme la BCRA (*Banco Central de la Republica Argentina*) peut aussi être questionnée, puisque l'utilisation des lignes de *swap* a pu s'apparenter à une forme de financement monétaire.

Tableau 2 : lignes de *swap* conclues avec la PBoC

	Montant (Mds RMB)	Date de signature / renouvellement
Argentine	70	2009
	70	2014
	70	2017
	130	2020
Brésil	190	2013
Chili	22	2015
	22	2018
	50	2020
	50	2021

Source : PBoC, Crédit Agricole S.A/ECO

Les lignes de *swap* comme outil de l'internationalisation du yuan

Alors que les banques centrales faisaient face à des problèmes de liquidité sur le marché interbancaire international lors de la crise financière de 2008, la Fed avait activé des lignes de *swap* temporaires avec quatorze banques centrales de pays émergents ou développés, qui se sont maintenues jusqu'en 2010. Cinq de ces lignes, qui concernaient uniquement des économies avancées ont ensuite été pérennisées (BCE, BoE, BoJ, BNS et BoC) en 2013.

D'après la BCE, une ligne de *swap* est « un accord conclu entre deux banques centrales en vue de procéder à un échange de devises. Ce dispositif permet à une banque centrale d'obtenir des liquidités dans différentes devises auprès de leurs instituts d'émission respectifs ». En d'autres termes, ces lignes permettent de détendre les marchés de financement en période de montée des risques et de resserrement des liquidités. Elles agissent également comme des « prophéties auto-réalisatrices » : leur simple existence est censée permettre de diminuer les anticipations sur un éventuel assèchement de liquidités.

Suite à la crise financière, la Chine s'est rendue compte à la fois de sa vulnérabilité face à la domination du dollar dans les sphères commerciales et financières, mais aussi de l'importance de telles lignes pour des pays exclus des circuits traditionnels de coopération entre banques centrales. Aujourd'hui, elle maintient une trentaine d'accords¹⁰, d'une durée moyenne de trois ans, pour un montant global d'environ 500 milliards de dollars.

Pour la Chine, l'objectif est triple :

- ✓ **Développer sa capacité à agir comme prêteur en dernier ressort sur la scène internationale**, en dehors du cadre traditionnel de Bretton Woods. Alors que le but premier d'une ligne de *swap* est de faire face à un resserrement temporaire des conditions de liquidité ou d'accès à une devise, la Chine a pu présenter ses lignes de *swap* comme un moyen pour les pays émergents de faire face à une chute des réserves et donc une crise de la balance des paiements. Certains pays (Argentine, Mongolie, Pakistan) ont effectivement tiré sur leurs lignes au moment où ils présentaient une baisse nette de leurs réserves, d'autant que la Chine leur proposait un accès à des dollars. Détournée de son objet (assistance temporaire), l'utilisation de la ligne comme « outil de financement pérenne » nuit à la lecture et à la résolution des vulnérabilités économiques et financières fondamentales.
- ✓ **Armer le yuan comme une monnaie de réserve**. Alors que le yuan représente maintenant 12% du panier de devises composant les Droits de Tirage Spéciaux (DTS) du FMI, il ne compte que pour 2,5% des réserves totales mondiales. La mise en place de lignes de *swap* est censée encourager les pays à détenir plus de yuans « virtuels » dans leurs réserves. Les lignes de *swap* ont ainsi pour objectif de donner à la Chine certains des attributs d'une monnaie de réserve tout en échappant à la contrainte que cela suppose : la convertibilité et sa propre ouverture financière aux capitaux étrangers.
- ✓ **Développer les échanges et les financements en yuan** afin de limiter la dépendance en dollars dans les échanges internationaux. Début 2022, la part des paiements internationaux libellés en yuans s'élevait à 3,2%. Pour autant, elle monte à 16% en moyenne dans les pays de la BRI, qui sont parmi les principaux bénéficiaires des lignes de *swap*. La mise en place de ces lignes permet donc de nouveau à la Chine de contourner les contraintes liées à la fermeture de son compte financier. Le yuan étant une devise non-convertible, le fait de signer des lignes de *swap* garantit un accès au renminbi *off-shore* pour les non-résidents, et rassurent donc des importateurs/exportateurs non-chinois sur leur capacité à accéder à cette devise, même en cas de tensions sur les liquidités.

¹⁰ Au total, 41 pays ont signé un accord de *swap* avec la Chine depuis 2008, mais certains n'ont pas été reconduits.

Les années 2020 : le temps du *soft power* ?

Officiellement adopté comme un principe politique lors du 17^e Congrès du Parti communiste chinois en 2007, la notion de « *soft power* » passe en Chine par plusieurs canaux : présence dans les universités et promotion de la langue et de la culture chinoises, aide humanitaire (notamment durant le Covid-19), organisation d'événements internationaux, contribution à l'atteinte des objectifs de développement des Nations-unies.

Depuis 2006, la Chine développe ainsi ses instituts Confucius, qui sont implantés dans 23 pays latino-américains¹¹. Ces derniers, souvent installés au cœur des campus universitaires, s'inscrivent dans une démarche plus globale que celle des instituts de langue traditionnels (Alliance Française ou *British Council*), puisqu'ils ajoutent à l'apprentissage du chinois le développement d'échanges d'étudiants et de professeurs, à des conditions financières très attractives.

Régulièrement accusés d'être des « chevaux de Troie du PCC », voire d'abriter des espions et de participer à la diffusion de la propagande du régime, de nombreux instituts ont fermé la porte ces dernières années, en particulier aux États-Unis. En Amérique latine, ils sont particulièrement implantés dans les pays dont les gouvernements ont des positions idéologiques proches de celles de Pékin.

À l'instar de l'Afrique ou de l'Union européenne, l'Amérique du Sud a également son forum de dialogue avec la Chine, qui se tient tous les trois ans depuis 2015. Ces grandes messes diplomatiques permettent à la Chine d'afficher ses ambitions en matière de coopération avec le continent et de faire des annonces, notamment en termes de financement d'infrastructures.

Côté « latino », le bilan est souvent plus mitigé. D'une part, parce qu'en l'absence de coordination économique au sein de la zone, l'exercice se transforme souvent en concours de beauté visant à attirer les capitaux et les entreprises chinoises dans son pays. D'autre part, parce que les investissements promis ne se matérialisent pas toujours. Ces grandes opérations de communication servent donc avant tout les intérêts chinois.

L'ère de la diplomatie sanitaire

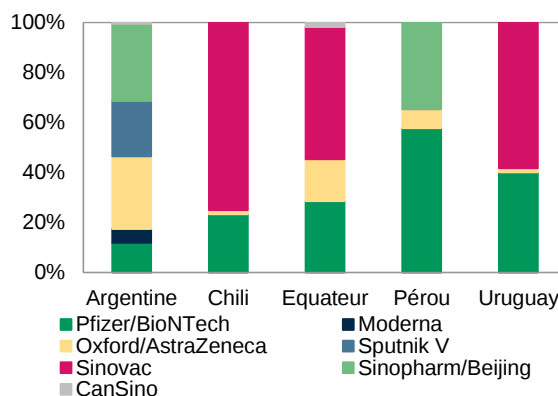
Le Covid-19 a révélé une nouvelle facette du *soft power* chinois via l'aide sanitaire¹². Directement coordonnée par le gouvernement chinois et le ministère de la santé, la Chine s'est rapidement

positionnée comme fournisseur d'équipements médicaux et de masques, alors même que les États-Unis, en pleine pénurie, diminuaient leur aide. Trois pays ont tout particulièrement bénéficié du soutien chinois : le Brésil, le Chili et le Venezuela.

C'est ensuite dans la fourniture de vaccins que la Chine s'est illustrée. En Argentine, au Chili, en Équateur, au Pérou et en Uruguay, les vaccins chinois (Sinovac et Sinopharm) ont été massivement administrés. Alors que les pays émergents reprochaient aux économies avancées de s'accaparer les doses produites par les laboratoires occidentaux (Pfizer, Moderna et AstraZeneca), et que le mécanisme Covax soutenu par le GAVI (l'Alliance du Vaccin) et l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé) peinait à fournir les doses promises, la Chine a été capable de livrer dans un temps record et à un prix compétitif.

L'expérience a toutefois été mitigée en raison de la relative inefficacité : au Chili par exemple, les campagnes de vaccination ont été suivies par un rebond très significatif du nombre de cas et de morts, tant et si bien que le gouvernement s'est ensuite tourné vers le vaccin Pfizer pour poursuivre sa campagne. Le bénéfice en termes d'image pour la Chine s'est donc révélé mitigé.

Graphique 9 - Vaccins utilisés



Sources : Our World in Data, Crédit Agricole S.A/ECO

Après les Routes de la Soie, l'initiative pour le développement mondial ?

Mais le déploiement de ce *soft power* s'inscrit également dans un objectif plus global, porté par « l'initiative pour le développement mondial » (*Global Development Initiative*). Cette initiative, qui se veut encore plus large que celle des Routes de la Soie, est bien définie dans son objet, elle l'est moins dans ses outils. Sous couvert d'atteindre les objectifs de développement durable des Nations-Unies, elle vise à unifier les pays du Sud autour d'une nouvelle idée du multilatéralisme, dans

¹¹ Argentine, Bahamas, Barbade, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Équateur, Grenade, Guyane, Haïti, Jamaïque, Mexique, Panama, Pérou, République

Dominicaine, Suriname, Trinité et Tobago, Uruguay, Venezuela.

¹² [Updated Sanborn Article \(wilsoncenter.org\)](https://www.wilsoncenter.org/article/updated-sanborn-article)

laquelle la Chine pourrait faire figure d'émettrice de normes et de standards.

Avec cet élargissement, la Chine souhaite constituer le groupe des « BRICS+ », dont elle avait déjà esquissé les contours en 2017, et élargir le dialogue à d'autres pays comme l'Arabie saoudite, l'Argentine, l'Égypte, les Émirats arabes unis, l'Indonésie, le Kazakhstan, le Nigéria, le Sénégal et la Thaïlande. Cette coopération Sud-Sud avait pour but principal de gagner en influence et en représentation dans les institutions internationales issues du « système de Bretton Woods », dans lesquelles leur pouvoir et leurs droits de vote ne sont pas toujours alignés sur leur poids économique et démographique.

Les pays « latinos » se sont prudemment engagés dans la construction de ce nouveau monde, même si la réélection de Lula au Brésil, plus proche de la Chine et de la Russie, pourrait changer la donne. L'alternance de cycles électoraux très marqués, que l'on a pu observer ces dernières années en Argentine, au Brésil, au Chili, en Colombie ou au Pérou, avec les blocages politiques qu'ils impliquent parfois (quand le nouveau gouvernement ne dispose pas de majorité au sein du Parlement) ralentissent aussi leur engagement. Et alors que l'Amérique du Sud peine déjà à se construire en tant que région, notamment en raison de rivalités de puissances (entre le Brésil et l'Argentine par exemple), il semble improbable qu'elle puisse se ranger derrière un nouvel ordre mondial incarné par la Chine, surtout si cet ordre n'implique pas le redéploiement d'engagements financiers, à des conditions plus équitables que celles qui prévalaient dans les projets BRI.

Conclusion

En l'espace de vingt ans, la Chine s'est imposée comme un partenaire incontournable pour les économies d'Amérique latine, en s'intégrant de plus en plus dans les structures économiques de chaque pays comme client, fournisseur, investisseur ou opérateur. Mais alors que certains États voyaient en la Chine une manière de se libérer de l'emprise du voisin américain, dont l'interventionnisme, notamment en matière politique avait laissé des traces profondes, les relations avec l'Empire du Milieu se sont vite révélées tout aussi déséquilibrées.

Sur le plan commercial d'abord, puisque la montée en puissance de la Chine a concouru à la désindustrialisation précoce d'une partie du continent, cantonné dans son rôle de fournisseur de matières premières. En façonnant le paysage économique, la présence chinoise contribue à façonner le paysage social. Sur le terrain de l'investissement ensuite, puisque les promesses n'ont pas toujours été tenues, et que les actifs financés l'ont été à des conditions peu favorables, pour une qualité parfois médiocre.

Alors que la Chine ralentit et limite ses financements extérieurs, elle se veut pourtant la tête de pont d'un nouvel ordre mondial, ouvertement anti-occidental, au sein duquel elle tente de fédérer les pays émergents. Sans promesse de financement, et alors que les besoins en infrastructures du continent demeurent gigantesques, pas sûr que la seule promesse du désalignement suffise à convaincre des pays latino-américains, avant tout soucieux de reprendre la main sur leur trajectoire de développement pour éviter que les années futures ne se transforment en nouvelle décennie perdue.

Consultez nos dernières parutions en accès libre sur Internet :

Date	Titre	Thème
14/11/2022	<u>Avenir de l'Europe – Réforme du Pacte de stabilité et de croissance : la Commission capitalise sur l'expérience du NGEU et veut manier plus efficacement le bâton et la carotte</u>	UE
14/11/2022	<u>Hong Kong – Les temps difficiles</u>	Asie
10/11/2022	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
07/11/2022	<u>Royaume-Uni – Politique monétaire – Resserrement des taux : l'essentiel est probablement passé</u>	Royaume-Uni
03/11/2022	<u>Italie – Scénario 2022-2023 : éviter la tempête parfaite</u>	Italie
03/11/2022	<u>Ce que les Américains nous disent de leur stratégie</u>	Monde
03/11/2022	<u>Égypte – Accord a minima avec le FMI et nouvelle dévaluation de la livre</u>	Afrique et Moyen-Orient
02/11/2022	<u>Espagne – Scénario 2022-2023 : modération de la croissance en vue</u>	Espagne
02/11/2022	<u>Chine – La publication des chiffres de croissance n'éteint pas les inquiétudes du marché</u>	Chine
31/10/2022	<u>Parole de banques centrales – BCE : la banque centrale ne relâche pas son « contrôle robuste » sur l'inflation</u>	Zone euro
31/10/2022	<u>États-Unis – L'économie américaine a renoué avec la croissance au troisième trimestre</u>	États-Unis
28/10/2022	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde
28/10/2022	<u>Zone euro – Scénario 2022-2023 : un choc de compétitivité immédiat, durable et doublement asymétrique</u>	Zone euro
28/10/2022	<u>France – Conjoncture – Flash PIB : la croissance ralentit au troisième trimestre</u>	France
27/10/2022	<u>Mexique – Ce qu'aimerait le président, ce qu'il peut (et ce que les États-Unis ne toléreront pas)</u>	Amérique latine
25/10/2022	<u>Espagne – Le budget 2023 face à l'inflation</u>	Espagne
24/10/2022	<u>Royaume-Uni – Retour en arrière sur le plan de croissance du 23 septembre</u>	Royaume-Uni
21/10/2022	<u>Monde – L'actualité de la semaine</u>	Monde

Crédit Agricole S.A. — Direction des Études Économiques

12 place des États-Unis – 92127 Montrouge Cedex

Directeur de la Publication : Isabelle Job-Bazille

Rédacteur en chef : Armelle Sarda

Documentation : Dominique Petit - **Statistiques :** Alexis Mayer

Secrétariat de rédaction : Fabienne Pesty

Contact: publication.eco@credit-agricole-sa.fr

Consultez les Études Économiques et abonnez-vous gratuitement à nos publications sur :

Internet : <https://etudes-economiques.credit-agricole.com/>

iPad : application [Etudes ECO](#) disponible sur App store

Android : application [Etudes ECO](#) disponible sur Google Play

Cette publication reflète l'opinion de Crédit Agricole S.A. à la date de sa publication, sauf mention contraire (contributeurs extérieurs). Cette opinion est susceptible d'être modifiée à tout moment sans notification. Elle est réalisée à titre purement informatif. Ni l'information contenue, ni les analyses qui y sont exprimées ne constituent en aucune façon une offre de vente ou une sollicitation commerciale et ne sauraient engager la responsabilité du Crédit Agricole S.A. ou de l'une de ses filiales ou d'une Caisse Régionale. Crédit Agricole S.A. ne garantit ni l'exactitude, ni l'exhaustivité de ces opinions comme des sources d'informations à partir desquelles elles ont été obtenues, bien que ces sources d'informations soient réputées fiables. Ni Crédit Agricole S.A., ni une de ses filiales ou une Caisse Régionale, ne sauraient donc engager sa responsabilité au titre de la divulgation ou de l'utilisation des informations contenues dans cette publication.