

LES ENJEUX DE LA PERCÉE CHINOISE EN AMÉRIQUE LATINE



JEAN-RAPHAËL CHAPONNIÈRE *

La percée de la Chine en Amérique latine a été spectaculaire, acteur marginal en 2000, elle est son deuxième partenaire commercial depuis 2014. L'Amérique latine a répondu à la demande chinoise de matières premières, les produits manufacturiers chinois ont envahi les marchés latino-américains, les investissements chinois ont afflué et les banques chinoises ont davantage prêté à l'Amérique latine que les banques de développement. Grâce au « boom chinois » qui a boosté le cours des matières premières, l'Amérique latine a connu ses « dix glorieuses » entre 2003 et 2013. Depuis, les cours se sont retournés et si les relations économiques avec la Chine ont continué de s'intensifier, leur caractère « gagnant-gagnant » fait l'objet de débats. La concurrence chinoise est-elle responsable de la désindustrialisation ? Les investissements chinois contribuent-ils à industrialiser l'Amérique latine ? Les prêts chinois ne cachent-ils pas des pièges ?

Après un survol des relations économiques entre la Chine et l'Amérique latine, cet article répond à ces questions et analyse les conséquences de la guerre économique opposant les États-Unis à la Chine pour l'Amérique latine.

* INGÉNIEUR DE RECHERCHE CNRS, ASIE21 (FUTURIBLES). A été économiste à l'AFD, conseiller économique en Corée et en Turquie.

Une cour assidue

Les premiers contacts entre la Chine avec l'Amérique latine datent des allers-retours du galion de Manille au XVI^e siècle. L'argent du Potosi s'échangeait à Manille contre les épices d'Asie du Sud Est et les soieries et porcelaines chinoises. L'indépendance mexicaine (1815) a mis un terme à ces échanges et au XIX^e des coolies chinois¹ ont émigré pour ramasser le guano au Pérou, récolter la canne à sucre à Cuba et en Jamaïque, construire le chemin de fer et le canal de Panama. Leurs conditions de vie déplorables ont amené la Chine des Qing à établir des relations avec le Pérou (1875), le Brésil (1881), le Mexique (1899), dont la République de Chine (1912) a hérité et que la Chine nationaliste a maintenues après son exil à Taïwan en 1949. Hormis Cuba et le Chili, les pays d'Amérique latine ont attendu le dégel sino-américain (1971) pour reconnaître la Chine populaire. Depuis, en menant une cour assidue, Pékin a réduit à trois (Honduras, Nicaragua, Paraguay) le nombre de pays ayant des relations avec Taïwan.

168

Le premier périple d'un dirigeant chinois en Amérique latine², Zhao Yang, avait un caractère politique et les relations commerciales n'ont vraiment démarré qu'après le lancement de la stratégie Go Global, encourageant les entreprises d'État à investir à l'étranger pour assurer des sources d'approvisionnement de matières premières, et la tournée de Jiang Zemin en 2001, l'année de l'adhésion de la Chine à l'OMC. Les visites officielles se sont ensuite multipliées, Hun Jintao a ainsi plus souvent parcouru l'Amérique latine que le président Bush ; Xi Jinping a rencontré plus de chefs d'État latino-américains qu'Obama et Trump réunis. En 2015, la Chine a établi un Forum de coopération avec la Communauté des États d'Amérique latine et des Caraïbes en 2015. Tout en privilégiant

¹ Arnold J. Meagher, *The Coolie Trade: The Traffic in Chinese Laborers to Latin America, 2008* ; McKeown, Andrew, *Chinese Migrant Networks and Cultural Change: Peru, Chicago, and Hawaii 1900-1936*. University of Chicago Press, 2001.

² La Chine s'est intéressée à l'Amérique latine plus tôt que l'Amérique latine ne s'est préoccupée de la Chine. Établi en 1961, l'Institut des études latino américaines a été fermé pendant la révolution culturelle ; il a rouvert dans les années 1970 et il publie (en Chinois) le *Journal of Latin American Studies*.

les relations bilatérales, la Chine a établi des liens institutionnels avec plusieurs organisations régionales³.

Les dirigeants chinois ne sont pas arrivés les mains vides en Amérique latine où ils ont pratiqué une diplomatie⁴ qui rappelle la diplomatie du dollar poursuivie par les présidents Taft et Wilson un siècle plus tôt. Ils proposent des crédits, promettent des investissements et annoncent des objectifs ambitieux pour l'avenir des relations économiques.

Replaçant la percée chinoise en Amérique latine dans la stratégie globale de la Chine, David Shambaugh⁵ souligne qu'à la différence de l'Asie, où les dimensions militaires et sécuritaires dominant, la Chine a davantage poursuivi des objectifs commerciaux et diplomatiques. Ce dernier objectif étant presque atteint avec la marginalisation de Taïwan, les échanges commerciaux dominant les relations entre la Chine et l'Amérique latine, qui ont connu une véritable lune de miel dans les années 2000.

Lune de miel commerciale

En 2000, l'Amérique latine réalisait moins de 1 % de son commerce extérieur avec la Chine, deux fois moins qu'avec le Japon, son troisième fournisseur, et loin derrière les États-Unis et l'Union européenne.

La Chine importait d'Amérique latine des produits manufacturés, du pétrole et des produits miniers.

La vigueur de la demande chinoise à partir de 2003 a surpris les entreprises minières occidentales qui, après plusieurs années de baisse des cours, avaient diminué leurs investissements et elle a également pris de court les sociétés minières chinoises qui, dans les années 1990, s'étaient reposées sur le déstockage massif de métaux par l'ex-URSS. Survenant de ce contexte, la demande chinoise a déclenché un boom des exportations de minerai de fer (Brésil et

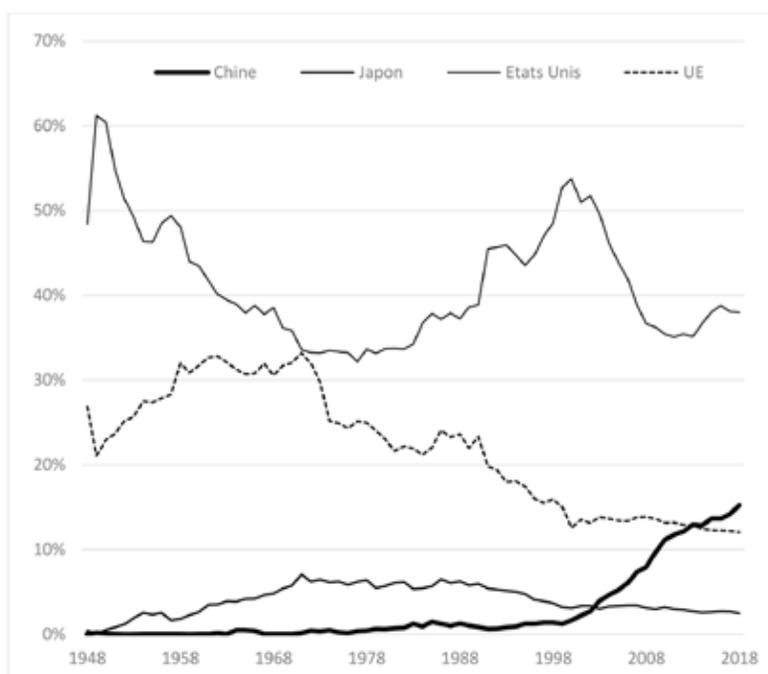
³ La Chine participe à la banque de développement des Caraïbes, la Banque interaméricaine de développement (2009), et elle a un statut d'observateur à la CEPAL, au MERCOSUR, Communautés des Andes et Caricom Caraïbes.

⁴ Chan, M. K., *Core Elements in a Rising China's Foreign Policy and Key Issues in SinoAmerican Relations*. H. S. Yee (Ed.), *China's Rise: Threat or Opportunity?* (p. 33-51). Abingdon, Routledge 2011.

⁵ D. Shambaugh, 2013, *Tangled titans: the United States and China* Lanham, Md., Rowman & Littlefield.

Pérou), de cuivre (Chili, Pérou), de pétrole (Colombie, Venezuela, Équateur, Brésil, Mexique), et de soja (Brésil, Argentine). Après un temps d'arrêt en 2008, les mesures de relance prises par le gouvernement chinois ont assuré une reprise des importations qui a abrité l'Amérique latine des conséquences de la crise mondiale : entre 2003 et 2013, la croissance du revenu par habitant (en ppa) de l'Amérique latine a été la plus rapide de son histoire⁶.

Graphique 1 : Part de la Chine, des États-Unis, du Japon et de l'Union européenne dans le commerce extérieur de l'Amérique latine (1948 - 2018)



Source : FMI, Direction of trade statistics.

La dynamique chinoise accréditait la thèse de l'avènement d'un nouveau supercycle défini comme une tendance prolongée à l'augmentation des prix réels des matières premières, liée à

⁶ Kevin P. Gallagher, 2016, p. 43.

l'urbanisation et l'industrialisation d'une économie majeure. Déclenché par l'accélération américaine après la guerre de Sécession, le premier supercycle s'est étendu sur un demi-siècle et il a dynamisé les exportations d'Amérique latine, dont la part sur le marché américain a triplé (11 à 35 %) ⁷, tandis que la croissance annuelle du PIB (par habitant, en ppa) a été de 3,4 % ⁸. Vers 2010, des analystes prévoient que l'émergence chinoise déclencherait un nouveau supercycle. Ainsi, selon McKinsey ⁹, la consommation apparente chinoise d'acier, qui avait augmenté de 258 à 599 millions de tonnes entre 2003 et 2010, atteindrait 900 millions de tonnes en 2030. Basées sur le niveau de la consommation chinoise d'acier (en kg par habitant), qui était la moitié de la consommation sud-coréenne, ces projections ignoraient que l'intensité de cette consommation, en tonnes par milliards de dollars de PIB, était déjà plus élevée qu'en Corée. Contrairement à ce qui était attendu, la consommation apparente d'acier et d'autres métaux a diminué ¹⁰, un retournement qu'expliquent les améliorations des processus industriels et plus encore les mesures prises pour rééquilibrer l'économie et freiner son endettement.

Le ralentissement de la demande chinoise et le tassement des cours ont diminué les exportations latino-américaines vers la Chine ¹¹ et ralenti la croissance annuelle du PIB de l'Amérique latine de 3,8 % entre 2003 et 2013 à 0,8 % entre 2014 et 2019 ¹². L'économie s'est contractée au Brésil et en Argentine et la situation a empiré au Venezuela, où la conjonction d'une crise économique et politique a divisé par deux le PIB et provoqué une crise humanitaire sans précédent.

⁷ Entre 1870 et 1927. Source : *Historical statistics of the United States*, US Department of Commerce 1949.

⁸ Source : Maddison.

⁹ McKinsey Basic Materials Institute, 2011, *Resource revolution, meeting the world material, energy and food needs*, 244 pages. À la même époque, des analystes chinois prévoient une stabilisation de la consommation apparente : J.-R. Chaponniere, 2013, « Chine Afrique, enjeux de l'ajustement chinois pour les pays miniers », *Afrique contemporaine*, Paris.

¹⁰ World Steel Association, *Steel statistical yearbook 2018*, Bruxelles.

¹¹ De +25 % l'an – en dollars courants – entre 2003 à 2013 à +5 % l'an entre 2013 et 2018. De +25 % à +5 % par an au Brésil, +25 % et +7 % au Chili, +27 % à +13 % au Pérou, +8 % à -10 % en Argentine et +38 % à -11 % au Venezuela.

¹² FMI, *World Economic Outlook*, mars 2019.

L'irruption de la Chine a modifié la géographie du commerce extérieur de l'Amérique latine. Dépassant le Japon en 2002 et l'Europe en 2014, la Chine est désormais son deuxième partenaire commercial, loin derrière les États-Unis, et en Amérique du Sud elle est le premier devant les États-Unis (graphique 1).

Tableau 1 : Part de la Chine et des États-Unis dans les exportations et importations en 2018

	Exportations			Importations		
	Chine	États-Unis	Total (milliards US)	Chine	États-Unis	Total (milliards US)
Brésil	27 %	12 %	239,0	19 %	16 %	181,0
Mexique	2 %	75 %	450,0	18 %	47 %	464,0
Argentine	5 %	4 %	61,0	17 %	8 %	65,0
Colombie	9 %	26 %	42,0	26 %	21 %	51,0
Chili	34 %	14 %	75,0	24 %	19 %	74,0
Équateur	7 %	31 %	22,0	22 %	19 %	23,0
Pérou	28 %	17 %	47,0	23 %	21 %	43,0
Bolivie	20 %	6 %	10,0	5 %	6 %	9,0

Source : INtracen FMI.

Vue de Chine, la part de l'Amérique latine dans le commerce extérieur a triplé (de 2 à 7 %) et elle est égale à celle de la Corée du Sud, deux fois l'Afrique subsaharienne ; la Chine réalise les trois quarts de ces échanges avec le Brésil, le Chili, le Mexique et le Pérou¹³. Structurellement déficitaire avec le Brésil, la Chine est excédentaire avec les autres pays latino-américains et de manière considérable dans le cas du Mexique, où son excédent s'explique par l'intégration des maquiladoras dans des chaînes globales de valeur articulées à la Chine.

La Chine importe d'Amérique latine des minerais (29 % en 2018), du soja (19 %), du pétrole (19 %), du cuivre (8 %) et elle exporte des produits mécaniques et électriques, des équipements automobiles et une grande diversité de composants et de biens de consommation. Du fait de leur composition, les exportations

¹³ Devant le Venezuela et l'Argentine.

d'Amérique latine vers la Chine sont moins créatrices d'emploi que vers le reste du monde¹⁴. Le BIT¹⁵ évalue à 1,8 million les créations nettes d'emploi entre 2000 et 2017 en Amérique latine directement liées aux relations avec la Chine. Le Brésil a été le principal gagnant, avec 2 millions de créations nettes, soit 10 % des créations d'emploi de ce pays et le Mexique, le perdant avec 513 000 pertes nettes d'emplois concentrées dans l'industrie électronique. Les deux tiers de ces créations nettes d'emploi sont attribués au commerce et deux sur trois sont des emplois à faible qualification, un quart à qualification moyenne et un sixième à haute qualification. Concentrés dans six pays – Argentine, Bolivie, Brésil, Équateur, Trinidad & Tobago et Venezuela –, les grands projets d'infrastructures auraient créé 400 000 emplois, dont 100 000 au Brésil. Enfin parmi les 300 000 emplois liés à des IDE chinois, les deux tiers relèvent de rachats.

La Chine a-t-elle désindustrialisé l'Amérique latine ?

En 2000, la Chine importait plus de produits manufacturés que de matières premières d'Amérique latine et les commentateurs étaient alors optimistes quant aux retombées de ce commerce « Sud-Sud » pour l'avenir des économies latino-américaines¹⁶. Mesurée par sa valeur ajoutée, la production manufacturière chinoise était alors égale à celle de l'Amérique latine ; dix ans plus tard, elle était deux fois plus élevée et en 2018 elle est plus de quatre fois plus élevée. Entre-temps, la Chine est devenue la première puissance manufacturière mondiale devant les États-Unis, tandis que l'Amérique latine a continué à se désindustrialiser. Ce processus – baisse de la part du secteur manufacturier dans le PIB et l'emploi – a précédé l'irruption de la Chine en Amérique latine où la part du

173

¹⁴ Entre 2009 et 2012, les exportations vers la Chine ont créé entre 44 et 47 postes de travail pour 1 million de dollars exporté de moins que vers le reste du monde. Rebecca Ray, Kevin P. Gallagher, Andrés López and Cynthia Sanborn (eds.), *China in Latin America : Lessons for South-South Cooperation and Sustainable Development, Global Economic Governance Initiative*, Boston University (2015).

¹⁵ José Manuel Salazar-Xirinachs, Enrique Dussel Peters Ariel C. Armony, 2018, *Effectos de China en la cantidad y calidad del empleo en Americana Latina, Mexico, Peru, Chile y Brasil*, ILO.

¹⁶ He Li, 1991, *Sino Latin American economic relations*, Praeger, 178 p.

secteur manufacturier dans le PIB avait atteint un maximum dans les années 1980 et a diminué pendant la décennie 1990.

En ouvrant prématurément ses marchés aux capitaux durant la décennie 1980, l'Amérique latine a « importé la désindustrialisation »¹⁷; la libéralisation financière contribuant à l'appréciation des taux de change et à la désindustrialisation précoce¹⁸ qui a précédé la percée chinoise¹⁹. La diminution de la part du secteur manufacturier dans le PIB aurait pu s'accompagner d'une modification de sa composition, avec la baisse des activités à faible valeur ajoutée et la hausse des activités à plus forte productivité. Cela n'a pas été le cas au Brésil, en Argentine et au Chili, et de façon épisodique au Mexique où la part des industries mécaniques et électriques a augmenté dans les années 1990 et à nouveau dans les années 2010²⁰.

Si la Chine ne peut pas être accusée d'avoir désindustrialisé l'Amérique latine, la concurrence chinoise a néanmoins eu un effet dévastateur pour de nombreuses industries : les fabricants de *Vueltiao* colombiens, les industriels du jouet et de la chaussure en Argentine et au Brésil et de l'habillement au Guatemala et au Mexique²¹. Bien que plusieurs grandes entreprises – les *multilatinas* – aient réussi à saisir des opportunités sur le marché chinois dans l'hydroélectricité, l'*offshore* pétrolier, la construction aéronautique et le ciment²², la complémentarité entre l'offre latino-américaine et la demande chinoise a renforcé la spécialisation de l'Amérique latine dans des produits de rente²³ et la part des produits manufacturés dans les exportations vers la Chine est entre quatre et six fois moins élevée que vers les États unis ou l'UE.

174

¹⁷ Dani Rodrik, 2015, « Premature desindustrialisation », *National Bureau of Economic Research, Working papers*, n° 20935.

¹⁸ Pierre Salama, *Les Économies émergentes latino-américaines entre cigales et fourmis*, Armand Colin, 2012.

¹⁹ Mario Castillo, A. Martins Neto, 2016, « Premature deindustrialization in Latin America », *CEPAL Production*, series n° 205.

²⁰ Mario Castillo, Antonio Martins Neto, 2016, *op. cit.*

²¹ K. Gallagher, 2016, *The China triangle, Latin America's China boom and the fate of the washington consensus*, Oxford University Press.

²² Gaston Fornes, Alvaro Mendez. *The China-Latin America Axis: Emerging Markets and Their Role in an Increasingly Globalised World*, Palgrave Macmillan, 2018.

²³ Pierre Salama, Jean-Raphaël Chaponnière, 2017, « L'Amérique latine et la Chine », *Revue d'économie financière*, Banque de France.

L'Amérique latine a souffert de la concurrence chinoise sur les marchés tiers, qui a été plus forte que ce qu'anticipaient les analyses menées vers 2000 ; ces dernières, constatant la complémentarité entre les structures d'exportation chinoise et latino-américaine, concluaient à une menace chinoise assez faible, exception faite du Mexique²⁴. Les exportations latino-américaines seraient inférieures de 9 % à ce qu'elles auraient été si la Chine n'avait pas augmenté sa part de marché aux États-Unis²⁵ ; la Chine a dépassé le Mexique sur le marché américain, par contre l'initiative Caraïbe a un peu abrité les exportations d'habillement d'Amérique centrale.

Ce sont les politiques des États qui sont les principaux responsables de la désindustrialisation de l'Amérique latine.

– Les recettes budgétaires ont augmenté de 7 points de PIB entre 2003 et 2013 – données FMI, WEO, mars 2019 –, mais les « cigales »²⁶ latino-américaines ont plus redistribué les bénéfices de cette embellie qu'elles n'ont préparé l'avenir. Le taux d'investissement – FBCF sur PIB – a très peu augmenté (de 19,3 % à 20,9 %) entre 1993-2003 et 2003-2013. En dépit de l'embellie, l'Amérique latine a continué de négliger les investissements dans les infrastructures, auxquelles elle consacre en moyenne 2 % du PIB²⁷, soit deux fois moins que l'Inde et quatre fois à cinq fois moins que les pays d'Asie de l'Est ; cette négligence handicape la compétitivité du secteur manufacturier. Au retard qui s'accumule dans les infrastructures physiques – routes, ports, aéroports, voies ferrées, production électrique – s'ajoute celui des infrastructures digitales avec une moindre couverture Internet et des réseaux à haut débit. Enfin, l'Amérique latine fait beaucoup moins d'effort que l'Asie dans la R & D à laquelle elle consacre en moyenne 0,8 % du PIB – 1,2 % au Brésil et 0,5 % au Mexique – contre 2,1 % en Chine

175

²⁴ S. Lall et John Weiss, 2005 *China's Competitive Threat to Latin America : An Analysis for 1990-2002* QEH Working Paper.

²⁵ Rhys Jenkins, 2008, « China's Global Growth and Latin American Exports », *Wider Research Paper*, n° 2008/104.

²⁶ Selon l'expression de Pierre Salama, *op. cit.*

²⁷ L'investissement dans les infrastructures a représenté 1,6 point de PIB au Mexique, 2 en Argentine, 3 au Brésil, M. Fay, L. Andres, C. Fox, U. Narloch, S. Straub, Michael Slawson 2017, *Rethinking Infrastructure in Latin America and the Caribbean Spending Better to Achieve More* Banque mondiale D Perroti, R Sanchez, 2011, *La brecha de infraestructura en America Latine y el Caraibe, Recursos Naturales et Infraestructura*, CEPAL, series n° 153, Santiago.

et 4,2 % en Corée. Sept entreprises brésiliennes apparaissent au classement des 2 500 entreprises²⁸ réalisant le plus d'effort de R & D au monde, dans lequel il y a 437 entreprises chinoises et 69 entreprises coréennes.

– Alors que les États-Unis et l'UE ont refusé d'accorder le statut d'économie de marché à la Chine, les pays latino-américains – hormis l'Équateur, le Paraguay et la Bolivie – ont accepté de lui accorder ce statut²⁹ et, ce faisant, les États ont affaibli leur capacité de défense face au dumping chinois³⁰.

La Chine a-t-elle industrialisé l'Amérique latine ?

Les investissements chinois contribuent-ils à industrialiser l'Amérique latine ? Leur répartition géographique est mal renseignée : selon le ministère chinois du Commerce, l'Amérique latine aurait attiré en 2017 un cinquième du stock d'investissements à l'étranger, dont 90 % par les paradis fiscaux (Caïman et îles Vierges) d'où une partie repart pour d'autres destinations. Pour contourner ces incertitudes statistiques, l'American Economic Institute a construit une base de données fondée sur le suivi des entreprises chinoises dans le monde et le Latin American and Caribbean Academic Network on China (Red ALC-China) a construit une base de données sur les investissements chinois en Amérique latine.

Entre 2005 et 2018 (inclus), la Chine aurait investi 120 milliards de dollars en Amérique latine, ce qui représenterait en moyenne près de 10 % des entrées d'IDE et une part insignifiante de la FBCF. Progressant irrégulièrement³¹, les deux tiers des IDE ont financé des achats d'entreprises et un tiers des opérations green field. Les activités liées au secteur primaire (agriculture, mines et

²⁸ Source UE industrial scoreboard (2018).

²⁹ Laura Puccio, 2015, *The granting of Market Economy status to China - an analysis of WTO law and selected WTO Members' policy*, Parlement européen.

³⁰ Car les pays ne reconnaissant pas le statut d'économie de marché peuvent mesurer le *dumping* sur la base des prix pratiqués par un autre pays et non sur la base des prix chinois.

³¹ L'évolution est toutefois différente Global Tracker et la base de la Boston university que l'on a repris dans le graphique. Margaret Myers and Kevin Gallagher, 2019, *Cautious Capital, Chinese development finance in LAC. 2018, The Reasons for China's Cooling Interest in Latin American*, 23 avril.

LES ENJEUX DE LA PERCÉE CHINOISE EN AMÉRIQUE LATINE

Tableau 2 : Montant cumulé des IDE chinois en Amérique latine : milliards de dollars entre 2005 et 2018 par secteurs, pays et emploi (milliers)

Par secteurs	Cumul IDE	En %	Par pays	Cumul IDE	En %	Emploi
Agriculture	5,7	5 %	Brésil	56,8	48 %	145,6
Mines et métaux	35,3	29,5 %	Pérou	22,6	19 %	28,7
Production électrique	25,0	20,9 %	Argentine	11,1	9 %	15,6
Pétrole et gaz	39,3	32,9 %	Chili	9,4	8 %	17,2
Télécom et électronique	1,05	1 %	Venezuela	4,6	4 %	
Construction automobile et aéronautique	2,9	2,5 %	Mexique	2,2	2 %	43,8
Chimie	1,0	1 %			10 %	<i>nd</i>
Autres services	9,2	7,7 %	Autres pays	12		
Total	119,6		Total	119,6		<i>nd</i>

177

Sources: <[http://www.aei.org/tag/china-tracker/pour la répartition par secteurs et par pays et ALC China network pour l'emploi](http://www.aei.org/tag/china-tracker/pour%20la%20répartition%20par%20secteurs%20et%20par%20pays%20et%20ALC%20China%20network%20pour%20l'emploi)>.

métaux, pétrole et gaz) en absorbent les deux tiers, la production et la distribution d'électricité un cinquième³², l'industrie (construction automobile, construction aéronautique et électronique et chimie) 5 % et les services 7 %. Une composition différente de celle des IDE américains (de 2011 à 2013, source BEA) : 9 % dans les mines, 11 % dans le secteur manufacturier et 80 % dans les services. L'Amérique latine a attiré les entreprises d'État chinoises dans les mines (Chinalco), le pétrole et le gaz (China National Offshore Oil Company, China National Petrochemical Corporation et China Petroleum and Chemical Corporation) et la production

³² State Grid Corp of China, qui construit des lignes de transmission à ultra-haute tension, est la plus grande société de production et de distribution d'électricité du Brésil.

et la distribution électrique (State Grid), les entreprises privées dans l'industrie électronique (Huawei) la construction automobile (SAIC, Foton et Chery) et les services (Hutchison Whampoa dans les services portuaires). À l'instar de ce que l'on constate en Afrique subsaharienne, les petits commerces chinois se multiplient. Parmi les explications du peu d'allant des entreprises manufacturières chinoises, il y a les coûts salariaux qui, plus élevés qu'en Chine, ne permettent pas de procéder à des délocalisations d'activités et un environnement juridique jugé trop complexe.

Une analyse économétrique de la Banque d'Espagne³³ ne révèle aucun impact des investissements chinois sur la croissance des pays hôtes. Jusqu'à présent, ces investissements ont plus renforcé la spécialisation latino-américaine dans le secteur primaire que contribué à l'industrialiser. Par contre, la Chine participe indirectement à l'industrialisation de l'Amérique latine à travers les prêts qu'elle consent pour la construction d'infrastructures. Les premiers projets chinois datent des années 1980 et ils se sont multipliés dans les années 2000 et certains ont été intégrés dans l'initiative « *Belt and Road* » lancée par la Chine. En mai 2017, à l'occasion d'un sommet avec le président argentin, Xi Jinping déclarait que « L'Amérique latine est l'extension naturelle de la route de la soie maritime du XXI^e siècle »³⁴ et une quinzaine de pays ont rejoint la BRI.

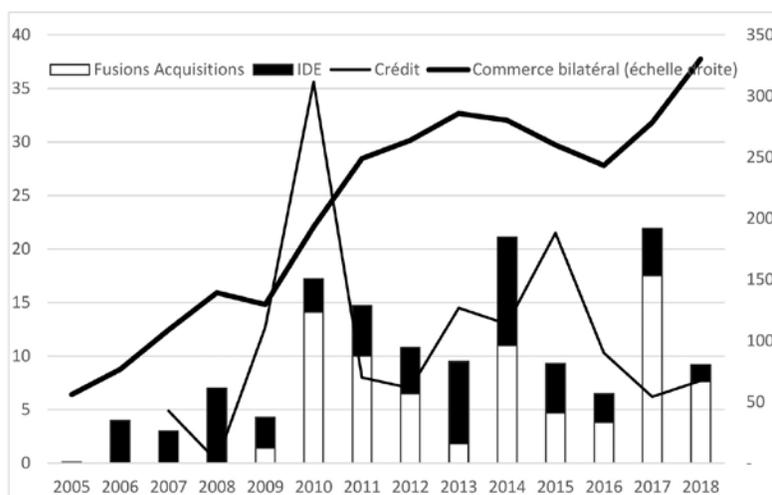
Entre 2005 et 2018, les entreprises chinoises ont réalisé une soixantaine de projets d'infrastructures en Amérique latine. Selon le ministère chinois du Commerce, le montant annuel des contrats de construction, qui était inférieur à 5 milliards de dollars avant 2010, dépasse 12 milliards de dollars par an entre 2010 et 2017, ce qui représente près de 10 % des dépenses d'infrastructures du continent au cours de cette période. Ces projets se concentrent au Brésil, en Équateur, en Argentine et au Venezuela, où les plus ambitieux ont été des fiascos. Dans d'autres pays, les réactions locales contre l'impact environnemental ont parfois provoqué des abandons³⁵.

³³ Jacopo Timini y Ayman El-Dahrawy Sánchez-Albornoz, 2019, « El impacto de China sobre América Latina : los canales comerciales y de inversión extranjera directa », *Bulletin Banque d'Espagne*, mai.

³⁴ Cité dans Sophie Wintgens et Xavier Aurégan, 2019, *Les Dynamiques de la Chine en Afrique et en Amérique latine, Enjeux, défis et perspectives*, Academia-L'Harmattan, p. 89.

³⁵ Sophie Wintgens et Xavier Aurégan, 2019, *op. cit.*

**Graphique 2 : Commerce Chine/Amérique latine (échelle de droite),
crédit chinois, IDE et fusions acquisitions (échelle de gauche)**



Sources : crédit et investissement : <https://www.thedialogue.org/map_list/>
Commerce : FMI direction of trade statistics>.

La Chine piégée par la dette ?

Depuis 2010, les banques publiques chinoises (ExIm et CDB) prêtent davantage à l'Amérique latine que la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement. Ces financements sont plus complémentaires que concurrents que ceux des institutions financières internationales (IFI), car ils se concentrent sur l'énergie, les mines et les infrastructures de transport, qui représentent seulement un tiers du portefeuille des IFI. Un très faible pourcentage des prêts chinois relève de l'aide publique au développement³⁶, car, dans la majorité des cas, leurs conditions financières sont plus proches de celles des banques commerciales que des banques de développement. La disponibilité de ces prêts, la simplicité des procédures de décaissement et la souplesse d'utilisation sont leurs principaux avantages.

La grande majorité de ces prêts est liée à la réalisation d'infrastructures par des entreprises chinoises ou à la vente de pétrole à des sociétés chinoises. Ce second mode, qui concerne

³⁶ 5 milliards (Haïti, Équateur, Bolivie, catastrophe, ou épidémie).

la moitié des prêts à l'Amérique latine, associe deux opérations distinctes : un prêt de la China Development Bank (ou de l'ExIm) à un État latino-américain et un contrat commercial entre une société chinoise et la société pétrolière du pays concerné, dans lequel cette dernière s'engage à vendre (*mais parfois sans appel d'offres*) un volume donné de pétrole au prix du marché et à déposer une partie des revenus sur un compte séquestre à la CDB, qui prélève les intérêts et le principal du prêt souverain. Pour limiter le risque d'impayé, un solde minimum doit être maintenu sur le compte³⁷.

Cette modalité permet aux banques chinoises de respecter le principe de non-ingérence que la Chine a adopté en 1954 dans ses relations avec les pays du Sud. En effet, l'État chinois refusant de s'immiscer dans la gestion économique des pays, les banques publiques n'ont pas la possibilité de lier leurs prêts souverains au respect de critères macroéconomiques. Néanmoins, conscientes du risque de non-paiement, elles se protègent en adossant les prêts aux États à des contrats commerciaux entre sociétés chinoises et entreprises de l'État concerné. En proposant ces prêts de « gain mutuel », les banques chinoises se sont inspirées des banques japonaises qui avaient mis au point ces montages pour financer des projets en Inde dès 1948 et trente ans plus tard en Chine³⁸. Cette modalité de prêt rassure les banques chinoises qui s'aventurent dans des pays risqués et qui, lorsque la situation se détériore, attendent des jours meilleurs ; Stephen Kaplan³⁹ évoque à ce propos un « capital [chinois] patient » qui a un horizon de long terme et une grande tolérance au risque. En Amérique latine, les banques chinoises ont ainsi accepté de prêter à l'Équateur qui venait de faire défaut sur sa dette⁴⁰ et au Venezuela. Cependant ce dernier cas a démontré

180

³⁷ R. Ray & A. Chimienti, 2016, *A line in the equatorial forests : Chinese investment and the environmental and social impacts of extractive industries in Ecuador. China and Sustainable Development in Latin America : The Social and Environmental Dimension*.

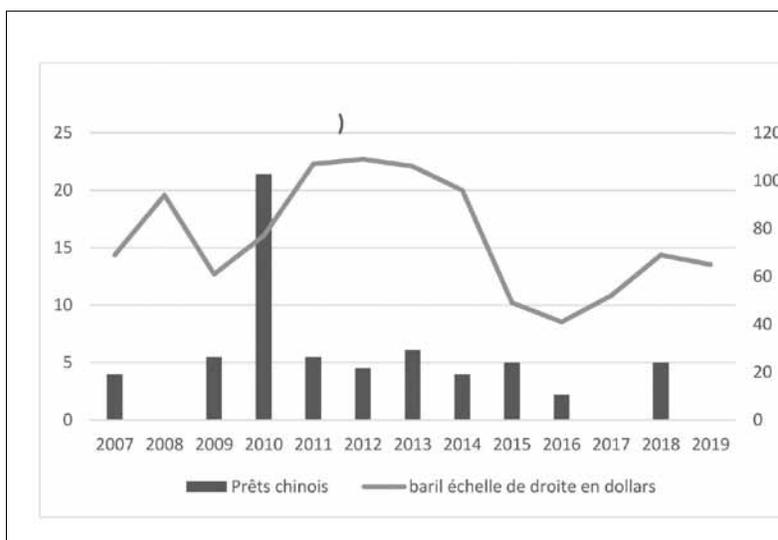
³⁸ Deborah Brautingman, 2009, *The Dragon's gift, the real story of China in Africa* Oxford University press, p. 46 et 47.

³⁹ Stephen B. Kaplan, 2018 *The Rise of Patient Capital : The Political Economy of Chinese*, Global Finance Institute for International Economic Policy, Working Paper Series IIEP-WP-2018-2.

⁴⁰ Élu en 2007, Rafael Correa a adopté une politique d'inclusion sociale et d'investissement dans les infrastructures tout en refusant de rembourser un tiers de la dette, jugée comme illégitime, et de renouveler l'accord de la base militaire américaine de Manta. La politique économique a dopé la croissance, mais la chute des cours du pétrole a provoqué une crise. N'ayant plus accès aux crédits des IFI

LES ENJEUX DE LA PERCÉE CHINOISE EN AMÉRIQUE LATINE

Graphique 3 : Prêt chinois au Venezuela en milliards de dollars (échelle gauche) et cours du baril (échelle de droite)



Sources à partir de China Latin America finance database et Banque Mondiale.

181

qu'elles n'ont pas découvert la « martingale » et que les prêts de « gain mutuel » n'évacuent pas le risque.

Lorsque la Chine a fait son premier prêt au Venezuela en 2007, les IFI avaient arrêté ou fortement réduit leurs engagements dans ce pays en réaction aux nationalisations – pétrole, télécommunications et agroalimentaire – décidées par le gouvernement d'Hugo Chávez pour financer l'édification du « socialisme du XXI^e siècle ». La Chine et la Russie sont depuis les deux seuls créanciers publics et, outre ses prêts concessionnels, la Chine a participé à plusieurs prêts qui ont financé la construction d'infrastructures par des entreprises chinoises et des investissements industriels⁴¹. À chaque fois que la Chine injectait de nouveaux fonds, Petroleo de Venezuela SA (PdVSA) signalait

l'Équateur s'est tourné vers la Chine. Salvatore Monni, Luca Serafini, 2017, *The relationship between Ecuador and China : a dangerous alliance ? SEEDS working paper series*.

⁴¹ Ligne à grande vitesse de 468 km, 200 millions de dollars pour acheminer 5 millions de passagers et 10 millions de tonnes de fret ; usine d'électronique et usine agro-alimentaire et assemblage automobile, entrée en production en 2012.

un contrat s'engageant à vendre du pétrole à CNPC⁴². Entre 2007 et 2013, la Chine a ainsi prêté 67 milliards de dollars au Venezuela, dont 20 milliards non encore décaissés, ce qui a représenté plus de 60 % de ses prêts à l'Amérique latine. Remboursables en pétrole, et non en dollars, ces prêts n'ont pas fait l'objet d'un vote à l'Assemblée nationale et ils n'ont pas été considérés comme une partie de la dette publique, ce qui a élargi l'espace fiscal du gouvernement. Par contre, lorsque PdVSA a été dans l'incapacité de respecter le calendrier de ses ventes de pétrole à Sinopec, l'entreprise a dû emprunter des dollars à la Banque centrale et sa demande a aggravé la pénurie de devises.

Le décès d'Hugo Chávez a coïncidé avec la chute du prix du baril. Poursuivant la même politique économique que son prédécesseur sans disposer des mêmes moyens financiers, Maduro a aggravé ses conséquences par des erreurs de gestion. La chute des cours, la baisse d'activité de PdVSA et les sanctions américaines ont divisé par quatre les exportations vénézuéliennes entre 2013 et 2018. Cet effondrement a surpris les banques chinoises qui n'avaient pas envisagé que le gouvernement puisse priver PdVSA d'une partie de ses moyens et affaiblir sa capacité de remboursement.

Tout en maintenant son soutien politique au président Maduro⁴³, la Chine, à la différence de la Russie, a diminué ses crédits. Les banques chinoises ont rééchelonné une partie de la dette de PdVSA et, ayant transformé des créances en participation au capital, elles prêtent à une joint-venture entre Sinopec et PdVSA pour limiter la baisse de la production pétrolière. Les déclarations chinoises à propos de Guaidó suggèrent qu'à côté de la posture politique, la Chine est plus intéressée au maintien des relations bilatérales pour protéger ses intérêts.

La Chine est le premier créancier du Venezuela et de l'Équateur (tableau ci-dessous), toutefois la forte hausse des crédits chinois dans le PIB vénézuélien est la conséquence de l'effondrement de cette économie et ne doit pas être attribuée à une stratégie chinoise cherchant à « piéger » le Venezuela. La Chine est par contre prise au piège du principe de non-ingérence et les difficultés qu'elle

⁴² Stephen Kaplan, Michael Penfold, 2019, *China Venezuela Economic relations, hedging Venezuela bets with Chinese characteristics*, Wilson Center, Latin American program.

⁴³ En mars 2019, la Chine a refusé d'accueillir des représentants de Guaidó à la réunion de la Banque américaine de développement qui était prévue à Wuhan et cela a conduit à l'annulation de la réunion.

LES ENJEUX DE LA PERCÉE CHINOISE EN AMÉRIQUE LATINE

rencontre au Venezuela comme dans plusieurs pays émergents sont une étape dans son apprentissage de créateur. Au-delà de ce cas, les critiques suscitées par le surendettement de plusieurs pays adhérents à la BRI ont été bien comprises par les autorités chinoises et en avril 2019, à l'occasion du deuxième sommet de la BRI, le gouverneur de la Banque de Chine a annoncé qu'elle allait concevoir son cadre de soutenabilité de la dette⁴⁴, un exercice que le FMI fait régulièrement. Cette déclaration signale une inflexion de la Chine vis-à-vis du principe de non-ingérence qui a été la marque de fabrique de sa politique étrangère chinoise.

Tableau 3 :
Crédits chinois en % du PIB en 2015 et 2018

	Montant cumulé des crédits chinois en 2018 (Mds de dollars)	du PIB 2015	2018
Venezuela	67,7	15 %	71 %
Brésil	29	1 %	2 %
Équateur	18,4	11 %	17 %
Argentine	16,9	4 %	4 %
Bolivie	2,5	2 %	6 %

Sources à partir de China Latin America finance database.

L'Amérique latine entre la Chine et les États-Unis

À l'occasion du premier sommet Chine/Amérique latine organisé à Pékin en janvier 2015, la Chine s'est engagée à porter au cours des dix prochaines années ses échanges avec l'Amérique latine à 500 milliards de dollars et ses investissements à 250 milliards de dollars. À moins d'une forte dégradation économique, ces objectifs seront atteints et la Chine sera le premier partenaire commercial de l'Amérique latine. Pour autant elle ne fera pas encore jeu égal avec les États-Unis, car, dans une économie mondialisée, les relations économiques ne se résument pas au commerce de biens. En 2016, les États-Unis exportaient 299 milliards de dollars de biens et 90 milliards de services vers l'Amérique latine, équivalant à 7 % du PIB de la région au lieu de 3,9 % du PIB pour les exportations

⁴⁴ *Financial Times*, « China pledges to address debt worries over BRI », 25 avril 2019.

chinoises, et la même année, selon le Bureau of Economic Analysis (BEA), le chiffre d'affaires des filiales américaines implantées en Amérique latine était de 722 milliards de dollars, dont 295 milliards de dollars de produits industriels, soit 17 % du PIB de l'Amérique latine. Il n'existe pas de mesures comparables concernant les entreprises chinoises, mais, compte tenu de l'écart entre les stocks d'investissement, ces ventes sont beaucoup plus faibles. À cela s'ajoutent les remises des immigrés latino-américains aux États-Unis qui représentent en moyenne 1,7 point de PIB, 2 % pour le Mexique et jusqu'à 20 % dans des pays d'Amérique centrale.

Tableau 4 : Empreintes économiques de la Chine et des États-Unis en 2016*
(en % du PIB des pays latino-américains)

	Marchandises		Services*		
	Importations de Chine	Importations des États-Unis	Importations des États-Unis	Ventes des filiales américaines	Remises des émigrés
Amérique latine	3,9 %	7,0 %	1,3 %	16,9 %	1,7 %
Argentine	1,9 %	1,3 %	2,0 %	7,8 %	0,1 %
Brésil	1,4 %	1,4 %	1,3 %	9,1 %	0,2 %
Chili	5,7 %	4,1 %	1,8 %	13,1 %	0,0 %
Colombie	3,1 %	4,2 %	2,2 %	7,0 %	2,0 %
Équateur	2,6 %	4,1 %	na	5,0 %	2,9 %
Pérou	4,5 %	3,8 %	1,3 %	6,6 %	1,6 %
Costa Rica	4,0 %	10,0 %	3,3 %	24,0 %	1,0 %
Honduras	5,0 %	14,0 %	4,0 %	16,0 %	20,0 %
Mexique	8,0 %	21,0 %	3,0 %	21,0 %	3,0 %
Panama	2,0 %	5,0 %	3,0 %	13,0 %	1,0 %

*2016 est la dernière année disponible pour les données BEA.

**Il n'existe pas de données pour les importations de services chinois, dont les plus importants sont les services de construction.

Sources : à partir des données FMI, OMC et BEA.

Les pays d'Amérique latine ont vu dans le rapprochement avec la Chine un moyen de réduire leur dépendance du marché américain et les administrations américaines de GW Bush et d'Obama ont jugé de façon positive la percée chinoise, tout en souhaitant qu'elle

se fasse dans le respect des standards internationaux : Américains et Chinois avaient d'ailleurs organisé sept consultations bilatérales sur l'Amérique latine⁴⁵. L'attitude des États-Unis a changé depuis l'élection de Donald Trump et l'administration américaine accuse la Chine de vouloir attirer l'Amérique latine dans son orbite en lui accordant des crédits. En octobre 2018, Mike Pompeo a dénoncé l'activité prédatrice de la Chine et le commandement américain s'est inquiété des investissements chinois dans les installations portuaires (notamment à Panama). Washington cherche à freiner l'engouement des milieux d'affaires latino-américains pour la Belt and Road Initiative : seize pays y ont adhéré et Xi Jinping, qui doit visiter Brasilia en novembre 2019, invitera tous les autres à rejoindre la BRI.

Réalisant plus de la moitié de son commerce extérieur avec la Chine et les États-Unis, l'Amérique latine semble plus exposée au conflit sino-américain que l'Asie du Sud ou l'Afrique subsaharienne, mais la plus faible ouverture de l'Amérique latine aux échanges limite les conséquences de ce conflit pour la région. Hormis le Mexique, contraint de renégocier l'accord de libre-échange avec le Canada et les États-Unis, les pays d'Amérique latine ne sont pas directement concernés. Si ce conflit a créé des opportunités commerciales – les exportations de soja du Brésil en ont bénéficié jusqu'au premier trimestre 2019⁴⁶ ; les maquiladoras mexicaines ont grignoté des parts de marché à la Chine aux États-Unis – son aggravation serait une mauvaise nouvelle pour l'évolution à moyen terme de la région.

L'Amérique latine est par contre plus directement concernée par la guerre technologique opposant les États-Unis à la Chine. Les Américains multiplient les pressions auprès de leurs alliés pour qu'ils n'adoptent pas la technologie chinoise pour le déploiement

⁴⁵ Mark P. Sullivan, Thomas LumChina's, 2019, *Engagement with Latin America and the Caribbean*, updated 11 avril Congressional research services.

⁴⁶ En juillet 2018, en portant les droits de douane sur le soja américain à 25 %, la Chine a provoqué une reprise des cours qui a bénéficié au soja brésilien, la sécheresse en Argentine et Uruguay n'ayant pas permis à ces pays de répondre à la demande chinoise. Après avoir progressé entre juillet 2018 et janvier 2019, les cours ont chuté du fait de la fièvre porcine qui a éclaté en Chine. <<https://www.indexmundi.com/commodities/?commodity=soybeans & months = 180>>.

de la 5G⁴⁷. Avec 200 millions d'utilisateurs de smartphone, le marché le plus dynamique au monde après l'Afrique, l'Amérique latine, est particulièrement concerné. Le Brésil, le Mexique et l'Argentine doivent décider en 2019 ou au début 2020 si Huawei participera au déploiement de la technologie 5G. Refuser l'offre chinoise, plus avancée et meilleur marché, risque d'aggraver le retard de leurs infrastructures digitales. Le conflit technologique sino-américain crée une situation inédite pour les gouvernements latino-américains sommés par Washington de choisir leur camp.

Ce choix est particulièrement délicat pour le Brésil de Bolsonaro, que Washington présente comme son meilleur allié en dehors de l'OTAN. Les accusations américaines à propos du risque d'espionnage chinois n'ont guère d'écho dans ce pays où la NSA a espionné Dilma Rousseff, qui a demandé sans succès au président Barack Obama de présenter des excuses. Choisir Huawei qui a installé un centre de recherche à Sao Paulo et doit construire une usine d'assemblage peut lui fermer l'accès à des relations privilégiées avec l'armée américaine et au soutien américain pour sa candidature à l'OCDE.

Si les gouvernements d'Amérique latine tentent de maintenir de bonnes relations avec Washington et Pékin, les milieux d'affaires seront plus sensibles aux opportunités offertes par la Chine, qui pourrait ainsi s'imposer sur un espace que les Américains considèrent comme un pré carré.

Résumé :

Dans les années 2000, la Chine a fait une entrée spectaculaire en Amérique latine et sa demande de matières premières a tiré la croissance. Si la concurrence chinoise a contribué à la désindustrialisation des pays latino-américains, elle ne l'explique pas et les prêts chinois ont financé des infrastructures. Peu touchée par le conflit commercial sino-américain, l'Amérique latine est par contre plus directement concernée par la guerre technologique opposant ses deux principaux partenaires.

⁴⁷ Oliver Stuenkel, « Huawei Heads South The Battle Over 5G Comes to Latin America », *Foreign affairs*, mai 2019.