

COOPÉRATION SUD-SUD ET FINANCEMENT DU DÉVELOPPEMENT : LA RELATION CHINE-AMÉRIQUE DU SUD FACE AUX ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT SOUTENABLE

Éric Berr, Jean-François Ponsot

De Boeck Supérieur | « Mondes en développement »

2015/1 n°169 | pages 61 à 76

ISSN 0302-3052

ISBN 9782804193997

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2015-1-page-61.htm>

!Pour citer cet article :

Éric Berr, Jean-François Ponsot, « Coopération Sud-Sud et financement du développement : la relation Chine-Amérique du Sud face aux enjeux du développement soutenable », *Mondes en développement* 2015/1 (n°169), p. 61-76.
DOI 10.3917/med.169.0061

Distribution électronique Cairn.info pour De Boeck Supérieur.

© De Boeck Supérieur. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Coopération Sud-Sud et financement du développement : la relation Chine-Amérique du Sud face aux enjeux du développement soutenable

Éric BERR¹ et Jean-François PONSOT²

Les pays d'Amérique du Sud ont longtemps servi de laboratoire du libéralisme. Le consensus de Washington³ inaugura une série de « décennies perdues » marquées par un grand nombre de crises majeures. La reprise économique observée dans la seconde moitié des années 2000 a toutefois permis à certains pays émergents de la zone (Argentine et Brésil, en particulier) de se libérer de la tutelle des institutions financières internationales et d'explorer d'autres voies de développement. L'arrivée concomitante de gouvernements « de gauche », même si ce terme générique cache souvent des différences importantes, a été l'occasion, de manière inégalement explicite selon les pays, de renoncer officiellement aux politiques néolibérales, de réaffirmer leur souveraineté et de favoriser un « retour de l'État » dans les orientations économiques (Surel, 2014). L'objectif était de promouvoir la lutte contre la pauvreté, la préservation de l'environnement, la nationalisation des ressources naturelles et le développement des infrastructures.

Cela est particulièrement visible pour le Venezuela d'Hugo Chavez, la Bolivie d'Evo Morales et l'Équateur de Rafael Correa, qui ont intégré dans leurs constitutions les principes clés du développement soutenable. Dans cette perspective, la nouvelle constitution équatorienne, élaborée par une Assemblée constituante et plébiscitée par la population en 2008, est désormais considérée comme l'une des plus progressistes du continent. Elle inclut les « droits de la nature » et vise un modèle alternatif de développement fondé sur le *buen vivir*. Le modèle repose sur une politique volontariste de création et de redistribution

¹ Université de Bordeaux, Groupe de recherche en économie théorique et appliquée (GREThA-CNRS). eric.berr@u-bordeaux.fr

² Université de Grenoble, Centre de recherche en économie de Grenoble (CREG). jean-francois.ponsot@upmf-grenoble.fr

³ Le consensus de Washington, tel qu'élaboré par Williamson (1990), était initialement destiné aux seuls pays d'Amérique latine victimes de la crise de la dette initiée par le défaut de paiement du Mexique en 1982. Pour une critique de ce consensus, voir, notamment, Berr et Combarnous (2007 et 2005), Bresser-Pereira et Varela (2004), Stiglitz (2002).

des richesses, un rejet de la dépendance financière extérieure et une planification économique et écologique destinée à guider les politiques gouvernementales. Le Brésil s'est illustré par sa politique redistributive de la *bolsa familia* ou la politique en matière de brevets sur les médicaments, en particulier dans le cadre de la lutte contre le sida. À un degré moindre, les constitutions de l'Uruguay et du Paraguay s'inscrivent aussi dans une vision plus soutenable du développement.

Le projet de création d'une Banque du Sud, en privilégiant la coopération à la compétition, s'inscrivait également dans cette perspective. L'évolution récente des flux de financement extérieurs en Amérique du Sud traduit, cependant, la montée en puissance de la Chine dans la coopération financière Sud-Sud. Reste à savoir si l'implication croissante de la Chine dans la région favorise ou remet en cause l'avènement souhaité de modèles de développement socialement équitables, écologiquement soutenables et économiquement viables.

Prenant acte de l'échec des politiques néolibérales issues du consensus de Washington, les travaux néodéveloppementistes récents (Bresser-Pereira, 2009) renouent avec les perspectives structuralistes et dépendantistes latino-américaines tout en proposant de dépasser leurs limites. Dans le prolongement de ces travaux, nous caractérisons les fondements d'un modèle postkeynésien de développement soutenable en accord avec les inflexions constatées en Amérique du Sud, ainsi que ses modalités de financement (1). Nous montrons ensuite que, dans le cadre de cette démarche, les deux orientations récentes prises en matière de financement du développement, d'une part la montée en puissance des flux commerciaux et financiers chinois (2) et, d'autre part, la Nouvelle architecture monétaire et financière régionale (NAMFR) (3), ne contribuent que marginalement à l'expérimentation du paradigme postkeynésien du développement soutenable en Amérique du Sud.

1. UN MODÈLE POSTKEYNÉSIEEN DE DÉVELOPPEMENT SOUTENABLE POUR L'AMÉRIQUE DU SUD ?

Si le contexte politique a beaucoup évolué dans les années 2000, les approches du développement se sont aussi fortement renouvelées. Ainsi, Bresser-Pereira (2009) constate que les politiques néolibérales menées ces trente dernières années ont aggravé la « maladie hollandaise »⁴. Le nouveau développementisme qu'il promeut, principalement fondé sur la macro-économie keynésienne, entend alors rompre avec cette « orthodoxie conventionnelle » sur trois points : (i) renouant avec les approches structuralistes et dépendantistes, il considère,

⁴ Pour Bresser-Pereira (2009, 117), « la « maladie hollandaise » est le résultat de rentes ricardiennes liées à des ressources naturelles abondantes produisant un taux de change compatible avec un équilibre à long terme des transactions courantes, mais limitant la compétitivité des biens « échangeables » (autres que les biens primaires exportés), quand bien même ceux-ci utiliseraient la meilleure technologie disponible au monde ».

tout d'abord, que « les politiques économiques et les institutions doivent être formulées et mises en place avec comme principal critère la défense de l'intérêt national et comme acteurs chaque citoyen du pays » (Bresser-Pereira, 2009, 76-77). Il s'en éloigne, toutefois, en rejetant les politiques « populistes » s'accommodant de déficits budgétaires élevés pour leur préférer une politique fiscale et budgétaire plus rigoureuse ; (ii) il considère, ensuite, que ce développement national doit privilégier le recours à un mode de financement interne favorisant des taux d'intérêt modérés ; (iii) enfin, il souhaite neutraliser la tendance à la surévaluation du taux de change, fruit de la libéralisation financière, et le financement externe, qui renforce la « maladie hollandaise » et contraint à poursuivre un modèle extractiviste contraire aux intérêts à long terme des pays concernés.

Pour intéressante qu'elle soit, cette approche ne va pas au terme de sa logique. Dépasser la « maladie hollandaise » suppose de rompre avec un productivisme de plus en plus prédateur basé sur l'exportation massive de biens primaires, et donc de promouvoir un développement soutenable. Les bases d'un tel développement, compatible avec les approches structuralistes et dépendantistes des années 1950-1970, existent et sont à chercher dans l'écodéveloppement tel qu'il a été défini par Ignacy Sachs (1997 et 1980). À cet égard, nous pensons, à la suite de Berr (2009), que le développement soutenable, vu au prisme du paradigme postkeynésien, peut être rapproché de l'écodéveloppement. Outre le fait que Sachs, qui fut en son temps un proche collaborateur de Kalecki à l'École de planification et de statistiques de Varsovie, reconnaît sa filiation kaleckienne, les postkeynésiens partagent avec l'écodéveloppement l'idée que la croissance doit être vue comme le moyen de satisfaire les besoins essentiels (matériels et immatériels) sans dégrader l'environnement, ce qui rend la question de la répartition des richesses indissociable de celle de la croissance économique. Ils se rejoignent, d'autre part, *via* le concept d'incertitude radicale, sur l'importance du principe de précaution.

Le point de départ de Sachs (1980, 15) est la dénonciation du « mal développement des pays dits développés et les conséquences qu'il provoque sur le reste du monde par domination, par effets d'entraînement et par imitation du modèle ». Cette crise doit nous amener à questionner la nature de la croissance et à quelles conditions, sociales et écologiques, elle est acceptable. Pour Sachs, l'écodéveloppement ne constitue pas une théorie, mais plutôt une philosophie (ou une éthique) du développement qui peut s'appliquer tant aux pays développés qu'en développement. Le mal développement qu'il observe est le résultat d'un double gaspillage causé par une mauvaise répartition des richesses. D'un côté, « les riches surconsomment et drainent de cette façon la grande majorité des ressources disponibles ; ils le font, par surcroît, en utilisant très mal de vastes espaces de terres potentiellement agricoles. Les pauvres sous-consomment et, acculés par la misère, ils sur-utilisent les rares ressources auxquelles ils ont accès. La lutte contre le gaspillage apparaît ainsi indissolublement liée à celle contre la misère et contre la mauvaise gestion de l'environnement » (*Ibid.*, 22). Combattre ce gaspillage suppose donc que l'État

intervienne dans le choix des investissements, afin que ceux-ci soient orientés vers la satisfaction des besoins essentiels.

Dès lors, l'écodéveloppement s'appuie sur trois piliers (*Ibid.*, 32) :

- la notion de *self-reliance* favorisant l'autonomie des décisions et l'émergence de modes de développement alternatifs qui tiennent compte du contexte historique, culturel et écologique propre à chaque pays ;
- la prise en charge équitable des besoins essentiels de chacun, qu'ils soient matériels ou immatériels, et, en particulier, celui de se réaliser à travers une vie qui ait un sens ;
- la prudence écologique, c'est-à-dire la recherche d'un développement en harmonie avec la nature.

La réussite d'un tel projet suppose de rompre avec les approches néolibérales du développement. Renouant avec la tradition structuraliste et dépendantiste, il convient de remettre au centre des débats l'analyse des rapports sociaux et les questions de pouvoir (Galbraith, 1983), donc celle de la répartition des richesses. Ce constat appelle alors à un rééquilibrage des pouvoirs, supposant que l'État puisse fixer les grands objectifs et être le garant de leur réalisation. Il nécessite, également, un renforcement du poids de la société civile, afin d'éviter que l'État ne cesse d'agir au nom de l'intérêt général (Godard, 1998).

Retrouver une certaine autonomie de décision dans le processus de développement suppose aussi pour les pays concernés de retrouver des marges de manœuvre en matière de financement de leur développement. L'application du consensus de Washington a conduit à une ouverture et à une libéralisation croissante des économies en développement, favorisant par là même le recours à des modes de financement externes dont les dangers, mentionnés par Bresser-Pereira (2009), avaient déjà été mis en évidence, il y a bien longtemps, par Keynes et Kalecki. Dans *Les conséquences économiques de la paix* (1919), Keynes se livre à un réquisitoire contre le traité de Versailles qui statue sur le sort de l'Allemagne vaincue. À bien des égards, cet ouvrage prophétique montre que les pays endettés se trouvent actuellement dans une situation similaire à celle de l'Allemagne de l'après Première Guerre mondiale et que les mesures prises, hier comme aujourd'hui, vont à l'encontre de l'intérêt général. En effet, Keynes s'oppose au traité de Versailles en ce qu'il ne prend en compte que le point de vue des vainqueurs et humilie l'Allemagne. Il considère que c'est d'un partenariat que viendront les solutions, non d'une relation de domination. Il souligne l'importance d'une solidarité qui doit à la fois être intragénérationnelle et intergénérationnelle, ce qui fonde le développement soutenable aujourd'hui.

L'objectif du traité est pour Keynes « de tirer de l'Allemagne chaque année la somme la plus élevée possible » (Keynes, 1919, 170). On a ici un parallèle édifiant avec la situation que connaissent de nombreux pays en développement (PED) où la logique des créanciers est bien de faire payer au maximum des débiteurs que l'on ne considère pas comme des partenaires mais comme des adversaires. Pourtant, l'intérêt bien compris des premiers devrait être de ne pas étouffer les seconds, ce que Keynes avait très bien perçu.

Keynes dénonce, par ailleurs, l'ingérence à laquelle conduit ce traité au travers de l'activité de la commission des réparations⁵, ce qui n'est pas sans rappeler celle des institutions financières internationales qui sont aujourd'hui garantes des intérêts des « puissants »⁶. Afin d'éviter toute prise de contrôle des économies endettées par les créanciers, Keynes semble suggérer que la voie à suivre passe par la substitution d'une dette interne à une dette externe, ce qui préfigurerait, selon lui, des relations internationales plus saines⁷.

À l'instar de Keynes, Kalecki (1964) se méfie des apports de capitaux étrangers qu'il soupçonne d'être potentiellement déstabilisateurs pour les pays bénéficiaires. Pour lui, l'indépendance économique ne peut être acquise qu'en s'émancipant de ceux-ci, le but étant de limiter l'influence de certains intérêts constitués, et par là même les « inconvénients d'ordre politique que représente un secteur privé étranger capable d'agir comme un puissant groupe de pression » (Kalecki et Sachs, 1966, 143).

Ainsi, Kalecki (1954) préconise plutôt de financer l'investissement public par l'impôt, ce qui, en réduisant le recours à l'émission de titres, présente l'avantage de limiter la spéculation et l'inflation. S'il est conscient des heurts que cela pourrait susciter et des intérêts constitués qu'il faudrait dépasser, il se prononce en faveur d'une taxation des hauts revenus et de la consommation de biens non essentiels, rejoignant ainsi Keynes dans sa volonté de favoriser un financement interne du développement.

Le financement externe, ce que Kalecki et Sachs qualifient d'« aide étrangère », peut être un complément utile s'il sert à financer les importations nécessaires à l'accroissement de la production et l'investissement dans les secteurs jugés prioritaires, ou s'il participe à la satisfaction de la consommation de biens « essentiels ».

Anticipant les critiques actuelles à l'égard de l'excessive financiarisation de l'économie, les deux auteurs considèrent que les investissements étrangers ne

⁵ « La commission (...) est autorisée à faire pression sur le système fiscal allemand et sur les dépenses intérieures de l'Allemagne, afin de s'assurer que le paiement des Réparations est la première charge qui pèse sur toutes les ressources du pays » (Keynes, 1919, 213). Ainsi, les réparations hier, comme le remboursement de la dette extérieure aujourd'hui, priment sur le bien-être des populations, ce que Keynes dénonce à juste titre.

⁶ Stiglitz (2002, 268-270) constate, par exemple, que « le FMI a cessé de servir les intérêts de l'économie mondiale pour servir ceux de la finance mondiale. La libéralisation des marchés financiers n'a peut-être pas contribué à la stabilité économique mondiale, mais elle a bel et bien ouvert d'immenses marchés nouveaux à Wall Street (...). Si l'on envisage les mesures du FMI sous cet angle, on comprend mieux son insistance à faire rembourser les créanciers étrangers au lieu d'aider les entreprises nationales à ne pas sombrer ».

⁷ « Une nation débitrice n'aime pas son créancier (...). Dans le cas d'une dette intérieure, les parties intéressées sont à la fois débitrices et créancières, et le débat ne porte que sur la répartition de la richesse à l'intérieur du pays. Il n'en va pas ainsi des dettes extérieures, et les nations créditrices peuvent assez rapidement estimer que leurs intérêts sont malencontreusement liés au maintien d'une forme particulière de gouvernement ou d'organisation économique dans les pays débiteurs » (Keynes, 1919, 268).

peuvent réellement constituer une « aide » pour les PED. Ils peuvent, toutefois, présenter une utilité à la condition expresse que les transferts de bénéfices et le rapatriement des capitaux soient limités et contrôlés (Kalecki et Sachs, 1966 ; Kalecki, 1954).

Kalecki et Sachs mettent aussi en garde contre les conséquences d'un endettement extérieur trop important. Dans une logique structuraliste, ils notent qu'« un changement favorable des termes de l'échange, ou une diminution du transfert des bénéfices provenant des investissements étrangers directs, améliorerait les conditions externes de croissance des pays du Tiers Monde, exactement comme un flux d'aide étrangère de même importance, avec cette différence toutefois qu'il n'y aurait pas alors augmentation de l'endettement vers l'étranger » (Kalecki et Sachs, 1966, 124).

Selon la même logique, les deux auteurs militent pour un remboursement des dettes en marchandises. Dans le cas où l'équipement d'une usine est vendu à crédit et si le crédit est remboursé par l'envoi d'une partie de la production de cette usine, l'opération apparaît avantageuse pour les deux parties. Une telle approche contribue à fournir une solution au problème de l'insuffisance des débouchés d'exportation qui pénalise de nombreux PED. Elle suppose, bien évidemment, de se placer dans une logique de coopération plutôt que de compétition.

Il convient alors de voir si les inflexions récentes en Amérique du Sud permettent d'envisager l'avenir de façon « soutenable » et si les dynamiques commerciales et financières à l'œuvre s'inscrivent dans une démarche inspirée de l'analyse postkeynésienne

2. NOUVEAUX MODÈLES DE DÉVELOPPEMENT ET DIVISION SUD-SUD DU TRAVAIL

L'alternance politique dans de nombreux pays d'Amérique du Sud à partir des années 2000 bouleverse les stratégies de développement. Elle favorise le rejet des prescriptions du consensus de Washington, et préconise une intervention accrue de l'État, avec notamment l'activation d'ambitieuses politiques de redistribution des richesses, et le souci d'intégrer des objectifs sociaux et environnementaux dans les politiques publiques. Elle traduit aussi une forte volonté de se détacher de l'emprise des États-Unis et de la dépendance au dollar. Le poids des motivations d'ordre politique ou économique diffère selon les pays. Mais, globalement, la recherche de cet objectif réunit les dirigeants sud-américains autour de la nécessité de diversifier la liste des partenaires commerciaux, de rejeter la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), de prendre leurs distances avec les institutions financières internationales (Banque mondiale, Fonds monétaire international (FMI)), et, enfin, de promouvoir le développement de la coopération monétaire régionale et du régionalisme financier (Titelman, 2006).

Le noyau dur de ce paradigme en gestation est représenté par les nouveaux modèles de développement instaurés au Venezuela, en Équateur, en Bolivie et

en Argentine. Ces modèles coïncident avec les prescriptions postkeynésiennes décrites dans la partie précédente. Ils accordent, en effet, une place majeure à l'orientation de l'investissement par l'État, à la planification de l'investissement, au soutien de la demande effective, à la redistribution des richesses, au dépassement des blocages institutionnels et de l'influence des « groupes financiers » (oligarchies locales), à la rénovation des rapports État-marché-société civile, et à une redéfinition de la « matrice productive » accordant la priorité aux droits de la nature et à la préservation de la biodiversité.

La réorientation des flux commerciaux est la conséquence directe de l'application de ces nouveaux modèles de développement. Elle s'opère principalement avec la Chine. Point important, cette tendance à l'accélération des échanges entre la Chine et l'Amérique du Sud s'est renforcée après la crise financière globale de 2007-2008. Le commerce Brésil-Chine a augmenté onze fois plus vite que la moyenne mondiale entre 2000 et 2010. (Chaponnière et Lautier, 2013, 99). Sur la même période, les importations en provenance de Chine ont connu une croissance annuelle de 12% pour l'Argentine, le Chili et le Pérou et autour de 24% pour le Brésil, la Colombie et le Venezuela. La croissance des exportations à destination de la Chine tend à augmenter après la signature d'accords de libre-échange : dans le cas du Chili, elle dépasse 30% par an contre 19% pour la période antérieure à l'accord signé en 2006 (Baduel, Barajas et Quenan, 2012). La progression des exportations vers la Chine devient importante pour les pays n'ayant pas signé d'accord avec elle. Ainsi, au cours de la décennie 2000, le Brésil a enregistré une croissance des exportations vers ce pays de 11% par an, l'Argentine, de l'ordre de 24% par an.

Néanmoins, cette dynamique révèle une double asymétrie, très défavorable à l'Amérique latine. Tout d'abord, si la dépendance à l'égard des États-Unis diminue, elle s'accroît à l'égard de la Chine, qui devient le premier client du Chili et du Brésil à partir de 2009. Cette dépendance commerciale n'est pas réciproque : les débouchés vers l'Amérique latine représentent, en effet, peu pour la Chine. La seconde asymétrie concerne la structure des échanges. La Chine importe des produits primaires et exporte des produits manufacturés. Il s'ensuit trois séries de conséquences qui coïncident peu avec les principes postkeynésiens du développement soutenable.

1. Depuis 2000, la part des produits primaires (matières premières agricoles et agro-alimentaires, minerais, énergie) dans les exportations totales sud-américaines est en forte augmentation. En 2012, elle atteint 62,2% au Brésil, 62,5% en Argentine, 77,8% en Colombie et 81,2% en Équateur. Le rapprochement avec la Chine entraîne ainsi une « reprimarisation » des exportations sud-américaines (Salama, 2014, 46). Cette évolution s'accompagne d'un renforcement de la spécialisation, les exportations se concentrant généralement sur un produit ou quelques produits primaires : pétrole brut pour le Venezuela, la Colombie et l'Équateur, produits agricoles pour l'Argentine, minerais non ferreux pour le Pérou et le Chili. Même le Brésil, qui s'était pourtant engagé dans une diversification de ses

exportations, n'échappe pas à ce processus, comme l'illustre la dépendance accrue aux exportations de minerais de fer (Frenkel et Rapetti, 2012).

2. Les effets de la désindustrialisation sont d'autant plus sévères que l'industrie manufacturière domestique est confrontée à la concurrence des produits chinois. Les relations commerciales avec la Chine font perdre des parts de marché aux économies latino-américaines et sont destructrices nettes d'emplois. Elles dégradent, par ailleurs, les termes de l'échange depuis la généralisation des déficits courants en 2011 (Salama, 2014). C'est pourquoi certaines économies ont commencé à appliquer des mesures protectionnistes contre l'entrée des produits chinois. L'Argentine a été la plus active dans cette démarche, le nombre de mesures passant de 1 à 44 entre 2008 et 2011.
3. Enfin, les économies sud-américaines tendent, de fait, à se détacher des nouveaux programmes de développement imaginés par les gouvernements d'alternance arrivés au pouvoir dans les années 2000. Le régime de croissance extractiviste prédomine encore malgré la volonté de s'en séparer. La demande interne n'a pu se substituer à la demande externe, en dépit de la réduction de la pauvreté et d'une augmentation sensible des salaires réels. La croissance des économies sud-américaines reste toutefois fondée sur le modèle néolibéral de type *export-led growth* (ELG), dont les travaux postkeynésiens ont depuis longtemps montré les limites⁸.

L'économie la plus avancée dans le processus d'émergence, le Brésil, n'a pas réussi à pérenniser le régime de « croissance diversifiée » (Vercueil, 2012, 87) engagé en 1994 avec la stabilisation monétaire et institutionnelle (plan réel). Le triptyque sur lequel repose son régime de croissance (apport de capitaux étrangers, développement du marché intérieur et conquête des marchés à l'exportation) s'est fissuré à partir de 2009. Le premier pilier a montré son caractère hautement instable : les entrées massives de capitaux induites par la première vague d'assouplissement quantitatif (*quantitative easing*) aux États-Unis, puis leurs sorties brutales, ont provoqué une appréciation, puis une dépréciation sévère du réel. Le second pilier, celui de la demande interne, a également été affecté, comme l'illustre la montée des inégalités et la recrudescence des mouvements sociaux. Les autorités brésiliennes n'ont alors d'autre alternative que de compter sur le troisième pilier, celui des exportations, pour pérenniser la croissance, c'est-à-dire de revenir, *de facto*, au modèle de type *export-led growth*.

3. COOPÉRATION FINANCIÈRE SUD-SUD VS RÉGIONALISME FINANCIER

Deux dynamiques financières inédites et concomitantes caractérisent l'évolution du financement du développement en Amérique du Sud à partir des années 2000. La première est la dépendance accrue aux flux de financements chinois ;

⁸ Pour une synthèse des travaux critiques sur le modèle ELG, voir Palley (2011).

la Chine accède au titre de premier créancier de l'Amérique latine au début des années 2010. La seconde dynamique consacre l'avènement d'un régionalisme financier ambitieux, mais velléitaire : la Nouvelle architecture monétaire et financière régionale ne parvient pas à consolider les nouveaux modèles de développement et à soustraire les économies sud-américaines de la contrainte extérieure.

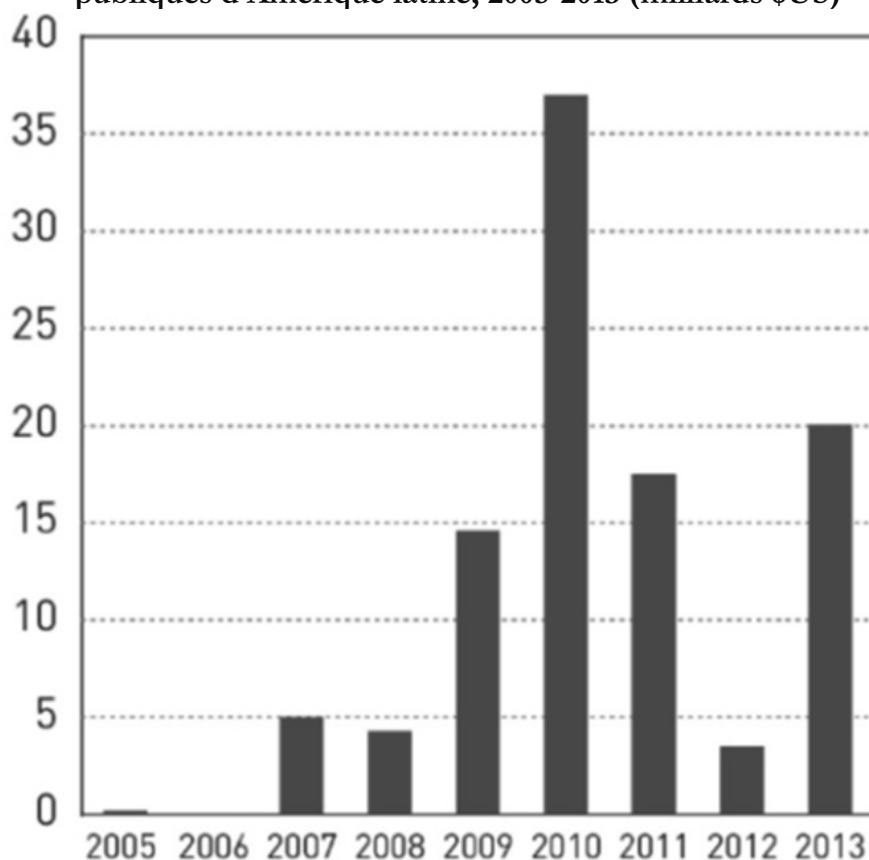
La coopération financière Sud-Sud initiée par la Chine provient essentiellement de la Banque chinoise de développement (CDB) et de la China Export-Import Bank (Ex-Im). Les prêts souverains accordés aux États latino-américains ont cru dans la seconde moitié des années 2000, atteignant 96,6 milliards de dollars pour la période 2005-2013 (tableau 1 et figure 1). L'évolution irrégulière et la concentration des prêts (le Venezuela, pays exportateur de pétrole par excellence, absorbe plus de la moitié des crédits) ne doivent pas masquer le dynamisme des ambitions chinoises. En effet, sont enregistrées ici les nouvelles lignes de crédit accordées pour plusieurs années ; une diminution ne signifie pas nécessairement une baisse des volumes de crédits accordés au cours d'une année, mais plutôt que les États débiteurs ne bénéficient pas d'ouvertures de lignes de crédits complémentaires. Depuis 2008, les financements sont alloués principalement aux infrastructures (presque la moitié des prêts), puis aux secteurs miniers et de l'énergie (25% du total des prêts).

Tableau 1 : Financements de la Chine aux États et aux entreprises publiques d'Amérique latine, par pays récipiendaires, 2005-2013 (milliards \$ US)

Venezuela	50,61
Argentine	14,12
Brésil	10,75
Équateur	9,95
Bahamas	2,55
Jamaïque	1,41
Mexique	1,01
Costa Rica	0,80
Bolivie	0,61
Guyane	0,13
<i>Autres</i>	-
TOTAL	96,62

Sources : Gallagher et Ray (2014).

Figure 1 : Financements annuels de la Chine aux États et aux entreprises publiques d'Amérique latine, 2005-2013 (milliards \$US)



Source : Gallagher et Ray (2014).

Deux spécificités des financements chinois méritent d'être soulignées.

La première particularité notable est la croissance des prêts souverains discrétionnaires (c'est-à-dire à des fins autres que le développement économique) accordés à deux pays exportateurs de pétrole, le Venezuela (8 milliards) et l'Équateur (4,2 milliards). La Chine endosse ainsi le rôle de prêteur en dernier ressort et vient au secours des deux États, en difficulté de refinancement. Le Venezuela connaît, en effet, une grave crise économique caractérisée par une importante fuite des capitaux et une dégradation des soldes budgétaires et du compte courant. De son côté, le gouvernement équatorien peine à assurer son refinancement à cause d'une dépendance trop importante aux recettes d'exportations de pétrole et du régime de dollarisation qui élimine toute velléité de financement du déficit budgétaire en dernier ressort par la Banque centrale (Ponsot, 2007). Un autre bénéfice tiré de ces possibilités de prêt en dernier ressort est la détente des taux d'intérêt appliqués aux dettes souveraines. En ouvrant de nouvelles lignes de crédit à l'Équateur, la Chine a indirectement été à l'origine de l'amélioration de la note de la dette souveraine et a facilité le retour de l'Équateur sur les marchés internationaux de capitaux en 2014.

La seconde spécificité des prêts souverains chinois se rapporte à la possibilité de rembourser la dette en pétrole. Sur la période 2003-2012, 54% des crédits chinois à l'Amérique

latine ont été assortis de clauses de remboursement en matières premières. Cette opportunité semble satisfaire les États débiteurs car la contrainte de liquidité est allégée, mais la contrepartie est qu'elle n'incite pas à sortir du modèle de spécialisation dans les produits primaires.

Plus généralement, la coopération financière chinoise n'ouvre pas la voie à un financement du développement débarrassé des contraintes auxquelles sont habituées les économies d'Amérique du Sud. L'endettement extérieur est encouragé, la conditionnalité associée aux prêts n'est pas éliminée. Les taux d'intérêt ne sont pas compétitifs par rapport à ceux appliqués par les autres agences ou banques de développement. Le « péché originel » (endettement en devises et non en monnaie domestique) n'est pas dépassé. Enfin, les financements n'accordent pas de préférence aux projets s'inscrivant dans une perspective de développement soutenable.

À l'inverse, le régionalisme financier à l'œuvre en Amérique du Sud depuis les années 2000 entend dépasser ces contraintes. L'arrivée au pouvoir d'une nouvelle classe dirigeante « de gauche » a exacerbé la remise en cause des mécanismes traditionnels de financement du développement et favorisé le lancement d'initiatives monétaires et financières alternatives à l'échelle régionale. La Nouvelle architecture monétaire et financière régionale repose, certes, sur de fortes motivations politiques, mais elle s'appuie, surtout, sur la volonté de se soustraire à deux ensembles de contraintes économiques fortes :

- Tout d'abord, s'affranchir des conditionnalités et des taux d'intérêt élevés imposés tant par les marchés internationaux de capitaux que par les institutions financières multilatérales existantes. Le but est de créer des mécanismes et des institutions qui, à partir des ressources financières de la région, assureraient la stabilité financière régionale et le financement à long terme d'infrastructures et de projets industriels et sociaux obéissant aux principes de « souveraineté régionale » et de « croissance soutenable ».
- Ensuite, tenter de dépasser les contraintes inhérentes au régime monétaire international actuel centré sur le dollar. Il s'agit de s'affranchir des asymétries et des externalités négatives du système monétaire international sur les économies émergentes et les PED : volatilité des mouvements de capitaux, instabilité des taux de change, incitation à mener des politiques néomercantilistes, accumulation excessive de réserves de change et « péché originel » (Ponsot, 2015). Dans cette perspective, le régionalisme financier incarné par la NAMFR constitue une entreprise visant à trouver une solution régionale face à l'absence de solution globale apportée aux contradictions du système monétaire international (Ponsot et Rochon, 2010).

La NAMFR s'appuie sur deux piliers. La Banque du Sud constitue le pilier financier. L'initiative de cette banque régionale de développement alternative revient au Venezuela de Chavez et à l'Argentine de Kirchner, au cours de l'année 2007. Ces deux pays sont rapidement rejoints par la Bolivie de Morales, l'Équateur de Correa, le Brésil de Lula, puis par l'Uruguay et le Paraguay.

Suscitant beaucoup d'espoirs, le projet a, cependant, rapidement rencontré des difficultés de mise en œuvre, illustrant ainsi les divergences de vues et les intérêts contradictoires des protagonistes. Les désaccords ont porté sur la gouvernance de l'institution (droits de vote), la répartition des quotes-parts dans le capital initial, les ressources à mobiliser (recours à l'emprunt sur les marchés internationaux ou uniquement pool de réserves de change), la nature des clients (entreprises privées ou uniquement entités publiques) et la conditionnalité des prêts.

Trois autres limites de la Banque du Sud méritent d'être soulignées. Tout d'abord, le faible montant du capital initial (7 milliards \$ US) n'offre qu'une portée limitée à une institution censée se substituer aux banques régionales existantes (Banque interaméricaine de développement et *Corporacion Andina de Fomento*). Ensuite, on peut s'interroger sur la pertinence de créer une nouvelle banque régionale, alors qu'une solution plus simple eût été de faire évoluer le mandat et la gouvernance des institutions régionales existantes. Enfin, il convient de rappeler l'ambiguïté du rôle du Brésil. Membre fondateur de la Banque du Sud, il a toujours pris ses distances avec les motivations politiques. Son rôle de passager clandestin a été souligné à maintes reprises. Pourquoi le Brésil soutiendrait-il une nouvelle banque régionale de développement, alors que dans le même temps il élargit le champ d'intervention de sa banque nationale de développement (BNDES) à l'échelle régionale, voire mondiale ?

La nouvelle vague de régionalisme, qui débute avec le tournant à gauche de l'Amérique du Sud au début des années 2000, semble se nourrir d'un consensus édifié sur le rejet du néolibéralisme et la résurrection du structuralisme de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC) qui inspire l'approche postkeynésienne du développement soutenable. Il n'en demeure pas moins que les divergences subsistent quant à la remise en cause du régionalisme ouvert de la période néolibérale engagée à la fin des années 1980. Le régionalisme de l'Amérique latine du début du XXI^{ème} siècle est, en effet, marqué par une profonde rivalité entre le Brésil et le Venezuela (Dabène, 2014). Deux visions de l'intégration régionale s'opposent. Celle de la diplomatie brésilienne, fondée sur une orientation pragmatique des projets régionaux (Union des nations sud-américaines (UNASUR), Communauté d'États latino-américains et Caraïbes (CELAC)) et des velléités d'imposer un leadership utile à ses ambitions internationales. Celle d'Hugo Chavez, qui défend une vision postlibérale de l'intégration, conçue à l'origine comme une alternative à la ZLEA proposée par les États-Unis, puis exercée à travers l'Alliance bolivarienne pour les Amériques (ALBA). La Banque du Sud a souffert de cet antagonisme et, malgré la relance du projet en 2013, les résultats sont peu concluants. Le projet, ralenti par les frilosités brésiliennes, a poussé le Venezuela et ses alliés à aller de l'avant en créant, dès 2008, la Banque de l'ALBA (BALBA). Fondée sur le modèle de la Banque du Sud, la BALBA se limite à un schéma régional plus restreint. Elle n'en demeure pas moins une institution importante, puisqu'elle est censée jouer un rôle actif dans la constitution du second pilier de la NAMFR.

Le plan SUCRE (*Sistema Unitario de Compensacion Regional de pagos*) est le pilier monétaire de la NAMFR. Il est entré en vigueur en janvier 2010. Il réunit huit membres de l'ALBA⁹, rejoints en mars 2013 par l'Uruguay. Il s'agit d'un système de paiements régionaux réalisés à l'aide d'une unité de compte commune (appelée SUCRE) permettant de se passer du dollar dans les transactions entre les États membres (Gnos, Monvoisin et Ponsot, 2010). Le développement des échanges régionaux n'est donc plus contraint par l'accumulation préalable ou l'emprunt international de devises. Le mécanisme s'inspire de deux schémas de paiements et de compensation bien connus : d'une part, le Bancor, défendu par Keynes à la conférence de Bretton Woods ; d'autre part, l'Union européenne des paiements (UEP) qui a fonctionné en Europe entre 1950 et 1958.

Malgré la simplicité et l'ingéniosité du mécanisme de coopération monétaire régionale, la portée du SUCRE demeure modeste. Certes, les transactions en SUCRE augmentent, mais la plupart des échanges entre les pays membres continuent à s'appuyer sur le dollar. À l'instar de la Banque du Sud, le SUCRE n'est pas dénué de limites et de contradictions. Contrairement au Bancor et à l'UEP, le SUCRE ne réunit pas des économies en changes fixes. La diversité des stratégies de change et l'absence de coordination des politiques de change entre les États membres exposent le SUCRE à un risque de change et dénaturent considérablement le projet initial de compensation périodique entre Banques centrales. Par ailleurs, n'y-a-t-il pas une contradiction à voir l'Équateur jouer un rôle actif dans un système destiné à contourner la contrainte de fourniture en dollar pour les échanges commerciaux alors que sa monnaie officielle est précisément le dollar ? De plus, pourquoi s'attache-t-on à créer un nouveau système de paiements régionaux, alors qu'un dispositif similaire existe déjà à travers l'accord de paiements et de crédits réciproques de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI) ? Enfin, et surtout, un tel mécanisme a-t-il une réelle utilité pour un groupe de pays aussi faiblement intégrés sur le plan commercial (les échanges intrarégionaux ne dépassaient pas 5% du total des échanges extérieurs des pays membres en 2012) ?

CONCLUSION

Les politiques économiques innovantes appliquées en Amérique du Sud à partir des années 2000 ont échoué à instaurer un régime de croissance stable et un développement soutenable. Les deux principales orientations prises en matière de financement du développement n'ont pas produit leurs effets.

⁹ L'Alliance compte actuellement onze membres : Cuba, le Venezuela, la Bolivie, le Nicaragua, la Dominique, Antigua-et-Barbuda, l'Équateur, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Sainte-Lucie, Saint-Christophe-et-Niévès et la Grenade (dans l'ordre d'adhésion) plus deux États membres observateurs : Haïti et le Suriname. Depuis janvier 2010, le Honduras ne fait plus partie de l'ALBA après que le congrès en a réclamé sa sortie.

L'essor des échanges entre la Chine et l'Amérique du Sud et le dynamisme des flux financiers chinois n'ont pas contribué à la mise en application d'un modèle compatible avec le paradigme postkeynésien du développement soutenable. Au contraire, ils ont enfermé l'Amérique du Sud dans une nouvelle dépendance commerciale et financière (à l'égard de la Chine), accéléré la désindustrialisation et la reprimarisation, engagé une redistribution inéquitable des richesses et accentué l'exploitation intensive des ressources naturelles. Le principal défi qu'il convient de dépasser reste celui de sortir du modèle de développement extractiviste de type *export-led growth* et de favoriser un « changement structurel en faveur d'activités plus efficaces, intensives en savoirs et ayant un impact moindre sur l'environnement et la santé » (CEPALC, 2013, 89).

Le renforcement de la coopération monétaire et financière régionale n'a pas permis d'aboutir à une architecture cohérente assurant un financement efficace du développement et une accélération de l'intégration économique. La NAMFR a renforcé les divisions régionales et complexifié un régionalisme déjà bien éprouvé par la multiplication des initiatives velléitaires. À cela s'ajoute le retour inquiétant d'une forte vulnérabilité aux financements extérieurs. Depuis fin 2012, l'Amérique du Sud enregistre des rythmes de croissance inférieurs de moitié à ceux enregistrés entre 2003 et 2011. Avec les anticipations de fin du *quantitative easing* aux États-Unis et les sorties nettes de capitaux, on voit ressurgir des inquiétudes quant au financement des déséquilibres courants dans certains pays (Venezuela, Argentine, Équateur). On assiste bel et bien au « retour de la contrainte extérieure » (Rifflart, 2014).

BIBLIOGRAPHIE

- BADUEL B., BARAJAS A., QUENAN C. (2012) Amérique latine : qu'implique le renforcement des relations commerciales avec la Chine ?, *Flash Natixis*, n° 2012-202, mars, 6 p.
- BERR É. (2009) Le développement soutenable dans une perspective post keynésienne : retour aux sources de l'écodéveloppement, *Économie appliquée*, tome LXII, n° 3, 221-244.
- BERR É., COMBARNOUS F. (2007) The false promises of the (second) Washington consensus: Evidence from Latin America and the Caribbean (1990-2003), *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 27, n° 4, 525-545.
- BERR É., COMBARNOUS F. (2005) Vingt ans d'application du consensus de Washington à l'épreuve des faits, *Économie appliquée*, tome LVIII, n° 2, 5-44.
- BRESSER-PEREIRA L. C. (2009) *Mondialisation et compétition. Pourquoi certains pays émergents réussissent et d'autres non*, Paris, La découverte, 204 p.
- BRESSER-PEREIRA L. C., VARELA C. (2004) The second Washington consensus and Latin America's quasi-stagnation, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 27, n° 2, 231-250.
- CEPALC (2013) Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda para el desarrollo post-2015 y Río+20, Bogota, 7-9 mars.

- CHAPONNIÈRE J.-R., LAUTIER M. (2013) La montée des échanges sud-sud dans le commerce mondial, in CEPII, *L'économie mondiale 2013*, Paris, Repères, La Découverte, 91-103.
- DABÈNE O. (2014) La quatrième vague de régionalisme, in C. Quenan, S. Velut et E. Jourcin (dir.) *Les enjeux du développement en Amérique latine*, Paris, IDA et AFD, 64-95.
- FRENKEL R., RAPETTI M. (2012) External Fragility or Desindustrialization: What is the Main Threat to Latin American Countries in the 2010s?, *World Economic Review*, 1/2012.
- GALBRAITH J. K. (1983) Anatomie du pouvoir, in J. K. Galbraith (2007) *Économie hétérodoxe*, Paris, Seuil, 21-195.
- GALLAGHER K., RAY R. (2014) *2013 China – Latin America Economic Bulletin*, The Global Economic Governance Initiative, Boston University. http://ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/wg/WG_ChinaLA_Bulletin_2013.pdf
- GNOS C., MONVOISIN V., PONSOT J.-F. (2010) Regional Currencies and Regional Monetary Zones in Latin America, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 32, n° 2, 173-184.
- GODARD O. (1998) L'écodéveloppement revisité, *Économies et Sociétés*, série F, n° 36, 213-229.
- KALECKI M. (1964) Observations on Social and Economic Aspects of 'Intermediate Regimes', in J. Osiatynski (dir.) (1993) *Collected works of Michal Kalecki*, vol. V, Developing economies, Oxford, Clarendon press, 6-12.
- KALECKI M. (1954) The Problem of Financing Economic Development, in J. Osiatynski (dir.) (1993) *Collected works of Michal Kalecki*, vol. V, Developing economies, Oxford, Clarendon press, 23-44.
- KALECKI M., SACHS I. (1966) Formes d'aide étrangère. Une analyse économique, in I. Sachs (1977) *Pour une économie politique du développement*, Paris, Flammarion, 120-151.
- KEYNES J. M. (1919) *Les conséquences économiques de la paix*, Paris, Gallimard, 2002, 506p.
- PALLEY T. I. (2011) The Rise and Fall of Export-Led Growth, *Working Paper*, Levy Economics Institute, n° 675. <http://www.levyinstitute.org/publications/the-rise-and-fall-of-export-led-growth>
- PONSOT J.-F. (2015) Original Sin, in L. P. Rochon et S. Rossi, *The Encyclopaedia of Central Banking*, Cheltenham, Edward Elgar, 392-394.
- PONSOT J.-F. (2007) Dollarisation et Banque centrale en Équateur, in É. Mulot et P. Ould-Ahmed (dir.) *Institutions et développement. La fabrique institutionnelle et politique des trajectoires de développement*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 233-258.
- PONSOT J.-F., ROCHON L. P. (2010) South America and a New Financial Architecture, *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 32, n° 2, 154-162.
- RIFFLART C. (2014) Amérique latine : le rappel des fondamentaux, *Revue de l'OFCE*, Analyse et prévisions, 135, 171-178.
- SACHS I. (1997) *L'écodéveloppement*, Paris, Syros 124 p.
- SACHS I. (1980) *Stratégies de l'écodéveloppement*, Paris, Éditions économie et humanisme/Les éditions ouvrières, 140 p.
- SALAMA P. (2014) *Des pays toujours émergents ?*, Paris, La documentation Française, 160p.
- STIGLITZ J. (2002) *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 330 p.

- SUREL Y. (2014) Évolution des politiques publiques, *in* C. Quenan, S. Velut et E. Jourcin (dir.) *Les enjeux du développement en Amérique latine*, Paris, IDA et AFD, 167-184.
- TITELMAN D. (2006) Subregional Financial Cooperation: The Experiences of Latin America and the Caribbean, *in* J. A. Ocampo (dir.) *Regional Financial Cooperation*, Washington, DC, Brookings Institution / ECLAC, 241-268.
- VERCUEIL J. (2012) *Les pays émergents*, Paris, Bréal, 232 p.
- WILLIAMSON J. (1990) What Washington means by policy reform, *in* J. Williamson (dir.) *Latin America adjustment: how much has happened?*, Washington, Institute for International Economics,
<http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?researchid=486>.
