MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES
ET DE LA RELANCE
*Liberté
Égalité
Fraternité*

Trésor-Éco

N° 272 • Décembre 2020

Direction générale du Trésor

Les déterminants économiques des crises sociales en Amérique latine

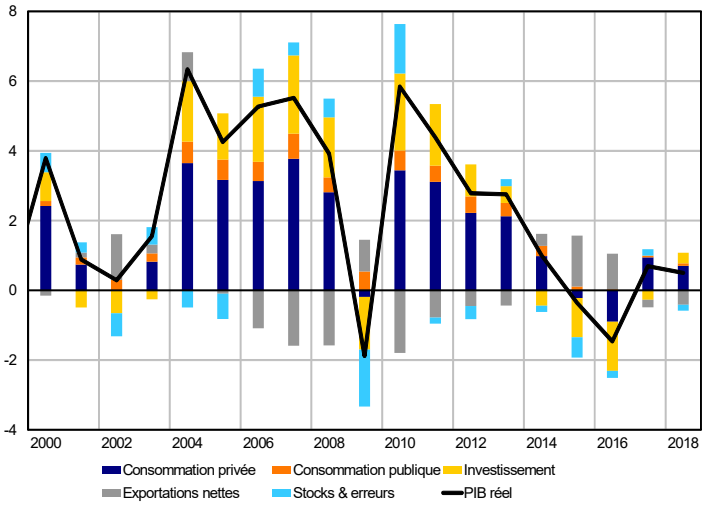
Colette DEBEVER

- Après une période de croissance rapide dans les années 2000 (+4,2 % de croissance annuelle en moyenne), les économies d'Amérique latine et des Caraïbes ont fortement ralenti depuis 2011 (+1,3 % par an en moyenne). Ce ralentissement résulte d'une baisse structurelle de la productivité, conjuguée à un ensemble de chocs conjoncturels, nationaux ou communs à la région (baisse des cours des matières, ralentissement de la demande chinoise, etc.) qui ont révélé les faiblesses du modèle de croissance et accéléré son obsolescence.

- En dépit d'une hausse du niveau de vie qui a bénéficié à l'ensemble des couches de la population et permis une réduction de la pauvreté (entre 2000 et 2018, 12,4 % de la population sont sortis de la pauvreté et 7,8 % de la pauvreté extrême), les inégalités économiques restent très fortes : en 2018, en Amérique latine et Caraïbes, les cinq premiers déciles de la distribution des revenus n'en perçoivent que 17 %. Les retournements de cycle peuvent donc faire repasser une large partie de la population dans la pauvreté. À cela s'ajoutent d'autres formes d'inégalités , en particulier entre territoires urbains et ruraux en ce qui concerne l'accès aux services publics (énergie, santé, éducation, infrastructures), qui s'exacerbent dans le contexte d'un ralentissement marqué de la croissance et de faibles marges de manœuvre budgétaires pour soutenir l'économie et réduire les inégalités. Il en a résulté en 2019 divers mouvements de contestation dans la région.

- La crise du covid-19 frappe particulièrement l'Amérique latine et les Caraïbes et risque de compliquer l'équation. Outre les effets négatifs des mesures de confinement sur l'offre et la demande domestique, les pays de la région souffrent de la baisse de la demande extérieure via *(i)* la baisse du prix et de la demande des matières premières et de produits agroalimentaires, *(ii)* l'effondrement du tourisme, *(iii)* la contraction sensible des transferts de fonds des migrants, et *(iv)* des retraits des flux de portefeuille.

Contributions à la crosisance réelle en Amérique latine et Caraïbes (%)



Source : Banque Mondiale.

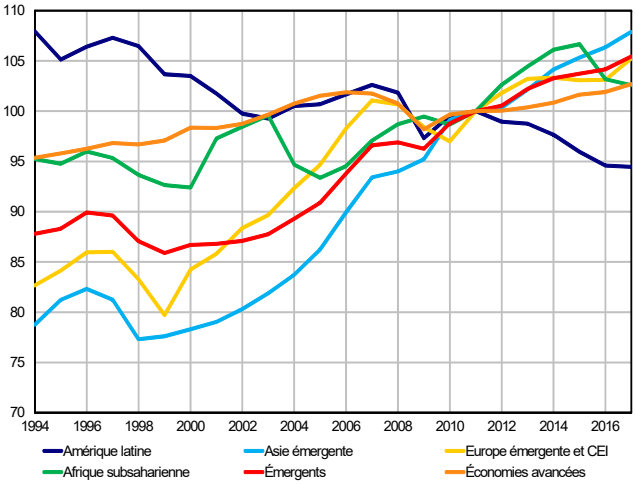
1. Le modèle de croissance latino-américain est arrivé à bout de souffle[1]

Après avoir connu une croissance dynamique entre 2004 et 2010 (+4,2 % de croissance annuelle en moyenne), les économies d'Amérique latine et des Caraïbes ralentissent depuis 2011 (+1,3 % par an en moyenne entre 2011 et 2018). Les moteurs traditionnels de la croissance du continent, que sont, côté production, l'industrie (en particulier les industries extractives) et les services, ont progressivement ralenti, accompagnés par un ralentissement de la demande intérieure privée (consommation et investissement). Sur 33 pays, 20 connaissent un ralentissement du rythme de croissance moyen sur la dernière décennie par rapport aux années 2000. En 2015 et 2016, il y a même eu contraction de l'activité, due avant tout à l'effondrement de l'économie vénézuélienne et à la récession brésilienne[2], dans le contexte de la fin du super cycle des matières premières. Le PIB réel par tête de la zone a suivi la même évolution, passant en moyenne de +2,9 % entre 2004 et 2010 à +0,7 % entre 2011 et 2018, et reculant même pendant trois années de suite entre 2014 et 2016.

1.1 Une baisse structurelle de la productivité

De manière structurelle, la productivité baisse dans la région, qu'il s'agisse de de la productivité du travail dans l'ensemble des secteurs d'activité[3] ou de la productivité totale des facteurs. Ce phénomène va à contrecourant de l'ensemble des autres régions émergentes (*cf.* graphique 1). Le secteur manufacturier formel souffre particulièrement de la faible productivité du travail, en 2010 au tiers du niveau enregistré aux États-Unis[4]. Cette situation résulterait principalement : *(i)* d'une faible intégration des économies latino-américaines dans les chaînes de valeur mondiales, en particulier celles des secteurs industriels à forte valeur ajoutée ; et d'exportations qui reposent sur des secteurs de matières premières peu ou pas transformées ; *(ii)* d'un faible niveau de concurrence sur le marché intérieur, associé à un niveau élevé de concentration ; *(iii)* d'inefficacités sur le marché du travail ; et *(iv)* d'un faible niveau d'épargne et d'investissement pour financer le développement des économies.

Graphique 1 : Évolution de la productivité globale des facteurs (prix constants, base 100=2011)



Source : Feenstra, Robert C., Robert Inklaar and Marcel P. Timmer (2015), "The Next Generation of the Penn World Table", American Economic Review, 105(10), 3150-3182, version 9.1 (données allant de 1950 à 2017), calculs DG Trésor.

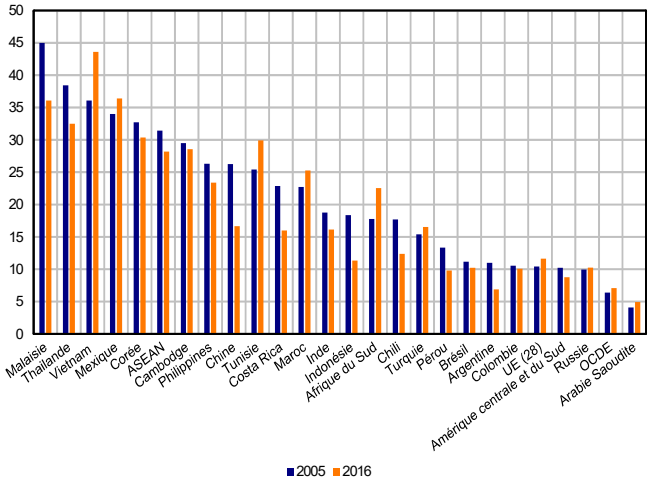
Sur les vingt dernières années, le modèle exportateur de la région – hors Mexique – fondé sur les matières premières, n'a que très peu évolué contrairement à d'autres régions, telles que l'Asie émergente ou même l'Afrique, qui ont connu une montée en gamme de leurs exportations parallèlement à leur intégration dans les chaînes de valeur mondiales. Cette structure productive centrée sur les matières premières a contribué à une mauvaise allocation du capital et érodé la productivité. L'extraction de matières premières a nécessité des investissements toujours plus importants pour extraire des ressources qui sont de plus en plus difficiles d'accès (en sus de teneurs en minerais utiles moins élevées), conduisant de fait à une baisse de la productivité du secteur, mais aussi à un siphonage de l'épargne, notamment en période de cours élevés des matières premières[5]. Ainsi au Brésil, les matières premières sont passées de 20 % des exportations totales en 2000 à 46,6 % en 2018.

À cela s'ajoute la faible intégration de l'Amérique du

(1) Ce travail a bénéficié du concours du bureau Amériques de la DG Trésor et de l'ensemble des Services économiques français des pays d'Amérique latine et des Caraïbes.
(2) Le Brésil est le pays qui contribue le plus au PIB nominal de la zone, à hauteur de 40 % en moyenne sur la période 2010-2018.
(3) CAF (2018), Informe RED 2018, "Instituciones para la productividad: hacia un mejor entorno empresarial", Development Bank of Latin America, Caracas, http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1343 (accessed December 2018).
(4) OCDE *et al.* (2019), Latin American Economic Outlook 2019 : Development in Transition, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en.
(5) Adler G., Duval M. R. A., Furceri D., Sinem K., Koloskova K. & M. Poplawski-Ribeiro (2017), "Gone with the headwinds: Global productivity", International Monetary Fund.

Sud aux chaînes de valeur mondiales et sa faible intégration économique régionale, comme en témoigne la part modeste de la valeur ajoutée étrangère dans les exportations totales (*cf.* graphique 2). Ceci résulte de barrières tarifaires et non tarifaires élevées, ces dernières en partie liées à un déficit d'investissement dans le transport et la logistique[6]. À l'exception du Mexique, fortement intégré dans les chaînes de production nord-américaines, l'industrie locale n'a profité ni des baisses de coûts des intrants ni d'apports technologiques pour défendre sa compétitivité[7].

Graphique 2 : Part de la valeur ajoutée étrangère dans les exportations totales (%)



Source : OCDE Stat.
Note de lecture : Pour les régions, la part de la valeur ajoutée étrangère dans les exportations totales ne tient pas compte des échanges intra-régionaux.

Par ailleurs, le tissu entrepreneurial du continent se caractérise par un grand nombre de petites entreprises informelles dont la productivité et la capacité d'investissement sont faibles[8]. À la différence dans les pays de l'Union européenne (UE), on observe des parts comparables de petites entreprises[9]. En Amérique latine, toutefois, ces petites entreprises latino-américaines sont davantage handicapées par leur productivité du travail, équivalentes en moyenne à seulement 23 % de la productivité des grandes entreprises (contre 58 % en Union européenne). Ce chiffre baisse à 6 % pour les micro entreprises (contre 42 % en UE)[10]. Par ailleurs, la région souffre d'un manque de concurrence, associé à des coûts d'entrée institutionnels élevés sur les marchés ainsi qu'à une concentration élevée du marché intérieur, par rapport à d'autres régions, qui pèsent sur la productivité.

De surcroît, le marché du travail présente des dysfonctionnements ce qui concourt à la faible productivité. Les lacunes du système éducatif ont conduit à une inadéquation entre l'offre et la demande de compétences. L'accès à l'éducation supérieure progresse, mais la qualité des diplômes est très diverse et, si 41 % des 15 à 64 ans entament des études supérieures, seuls 14 % terminent leur cycle d'études (contre 39 % en moyenne dans les pays de l'OCDE, 32 % au Mexique et 60 % au Chili et en Turquie)[11]. À cela s'ajoute la faible attractivité des filières scientifiques et techniques[12] et une formation professionnelle, insuffisamment développée à ce jour[13].

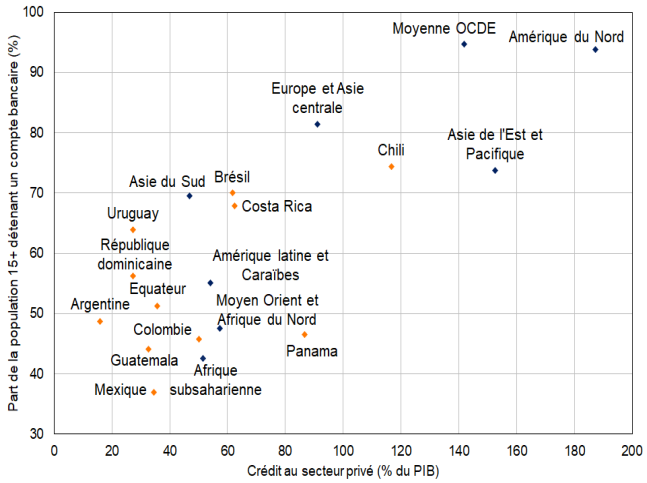
Par ailleurs, le coût élevé de la formalisation du travail dû à différents facteurs (législation fiscale, droit du travail, capacité d'application de la législation, etc) favorise l'emploi informel, qui représentait[14] plus de la moitié de l'emploi total en 2016, largement plus que dans des économies développées (16 % en Europe et Asie centrale, 18 % aux États-Unis et Canada), même s'il reste relativement bas en comparaison d'autres économies émergentes et en développement,

(6) J. S. Blyde (2014), "Synchronized factories: Latin America and the Caribbean in the era of global value chains. Cham: Springer Open".
(7) Álvarez F., Eslava M., Sanguinetti P., Toledo M., Alves G., Daude C. & L. Allub (2019), "RED 2018: Institutions for productivity: towards a better business environment".
(8) Les micros et petites entreprises représentent 98 % des entreprises de la région et, 47,1 % de l'emploi mais seulement 12 % de la production totale, alors que les grandes entreprises concentrent 80 % des exportations, 75,4 % de la production et 38,9 % des emplois. Dini M. and G. Stumpo (co-ords.) (2018), "Mipymes en América Latina: un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento", Documentos de Proyectos (LC/TS.2018/75), Economic Commission for Latin America and the Caribbean, Santiago.
(9) Les micro et petites entreprises représentent également une part importante du tissu entrepreneurial en termes de nombre d'entités et d'emploi dans d'autres économies telles que la France (99,2 % et 48,5 % respectivement) et l'Allemagne (97,1 % et 43,2 %).
(10) OCDE *et al.* (2019), Latin American Economic Outlook 2019 : Development in Transition, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/g2g9ff18-en
(11) OCDE (2019), Boosting Productivity and Inclusive Growth in Latin America, Éditions OCDE, Paris, https://doi.org/10.1787/9789264269415-en
(12) Fiszbein A., Cosentino C., & B. Cumsille (2016), "The Skills Development Challenge in Latin America: Diagnosing the Problems and Identifying Public Policy Solutions", Washington, DC: *Inter-American Dialogue and Mathematica Policy Research*.
(13) F. Vargas Zuniga (2017), "The future of vocational training in Latin America and the Caribbean: overview and strengthening guidelines".
(14) OCDE (2018), Latin American and Caribbean Competition Forum - Session I : Informal Economy in Latin America and the Caribbean : Implications for Competition Policy.

notamment en Afrique subsaharienne (85,8 %) et en Asie Pacifique (68,2 %)[15]. Il est par ailleurs plus élevé chez les jeunes et baisse chez les plus diplômés. Toutefois, cela recouvre une situation contrastée entre les pays : le taux d'informalité atteint 84 % en Bolivie mais n'est que de 30 % au Chili (2018). Enfin, même si la participation des femmes au marché du travail a progressé, passant de 41,5 % en 1990 à 51,9 % en 2018, elle reste largement inférieure à celle des hommes qui est de 75,3 %, ce qui pénalise la croissance potentielle.

En outre, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ne disposent que de faibles capacités de financement de l'économie. Les marchés financiers locaux sont peu profonds et le recours au crédit bancaire limité, excepté au Chili, malgré le développement des réseaux bancaires et coopératifs[16]. L'encours de crédit au secteur privé représente 54 % du PIB en 2018 contre142 % en moyenne dans les pays de l'OCDE. Cette situation reflète le faible taux de bancarisation de la population (55 % en Amérique latine et Caraïbes, avec des situations disparates entre pays – *cf.* graphique 3).

Graphique 3 : Développement du financement bancaire



Source : Banque mondiale.

À cela s'ajoute du côté des entreprises, et notamment des PME, des difficultés d'accès au crédit en raison de demandes de collatéraux et de coûts d'intermédiation élevés[17]. Cela bride le développement des petites entreprises et limite leur accès à la liquidité en cas de choc réel ou financier[18]. Ces difficultés d'accès au crédit bancaire accroissent l'incertitude et constituent une incitation supplémentaire, à recourir aux contrats à durée déterminée ou aux travailleurs informels (même dans les entreprises formalisées), utilisés comme variable d'ajustement.

Enfin, la question de l'insécurité et de la criminalité reste prégnante dans l'ensemble des pays de la région et demeure un obstacle quotidien auquels doivent faire face les acteurs économiques. Selon la Banque interaméricaine de développement, la violence aurait coûté au continent environ 3,5 % de son PIB en 2014 en prenant en compte l'ensemble des coûts liés à la perte de la qualité de vie, l'incarcération d'individus, le détournement de la consommation privée vers des systèmes de sécurité privés et les dépenses publiques liées au système judiciaire et carcéral, à l'administration des prisons et aux services de police[19]. L'Amérique centrale aurait été particulièrement impactée, perdant 4,2 % de son PIB en 2014. Le Brésil se situe également au-dessus de la moyenne régionale avec un coût de l'insécurité de 3,1 % du PIB, tandis que le Cône Sud enregistre une perte de PIB de seulement 2,5 %. Le Mexique a enregistré le coût de l'insécurité le moins élevé en termes relatif, cédant 1,9 % de son PIB.

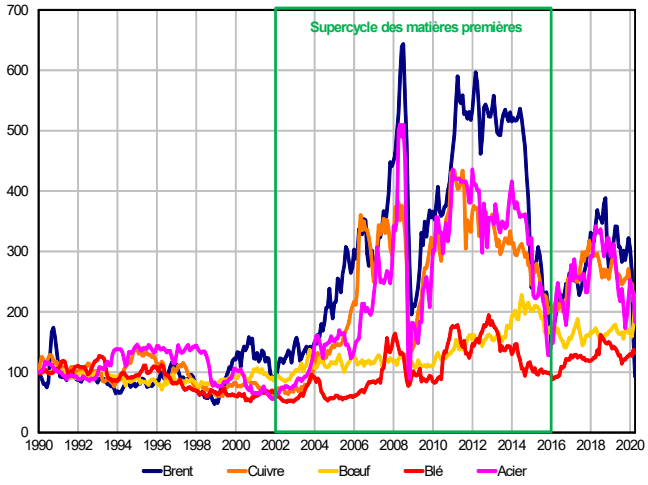
1.2 Une succession de chocs externes négatifs

De nombreux pays de la région ont souffert de deux chocs simultanés sur leurs exportations : *(i)* la fin en 2014 du « supercycle des matières premières », pendant lequel les prix des matières premières avait crû continûment depuis 2002 (*cf.* graphique 4), en partie du fait du développement rapide de la Chine et de l'Inde, et *(ii)* le ralentissement de la demande chinoise[20]. Si le supercycle des matières premières a permis aux économies latino-américaines de se

(15) Le taux d'informalité atteint 84 % en Bolivie mais n'est que de 30 % au Chili (2018). ILO (2019) 2018 Labour Overview of Latin America and the Caribbean.
(16) Heng D., Ivanova A., Mariscal R., Ramakrishnan M. U., & J. Wong (2016), "Advancing Financial Development in Latin America and the Caribbean", International Monetary Fund.
(17) Dabla-Norris M. E., Deng Y., Ivanova A., Karpowicz M. I., Unsal D. F., VanLeemput E. & J. Wong (2015), "Financial inclusion: zooming in on Latin America" (No. 15-206), International Monetary Fund.
(18) Álvarez F., Eslava M., Sanguinetti P., Toledo M., Alves G., Daude C. & L. Allub (2019), "RED 2018: Institutions for productivity: towards a better business environment".
(19) Caprirolo D., Granguillhome Ochoa R., Keefer P., Leggett T., Lewis J. A., Mejía-Guerra J. A., ... & I. Torre (2017), "The costs of crime and violence: New evidence and insights in Latin America and the Caribbean", L. Jaitman (Ed.). Washington, DC: Inter-American Development Bank.
(20) La croissance moyenne annuelle des importations chinoises est passée de +21 % entre 2000 et 2010 à +5,1 % entre 2011 et 2019.

développer rapidement[21], mais au prix d'une faible diversification des modèles économiques, d'une surévaluation des taux de change, caractéristique de la « maladie hollandaise », se traduisant par un processus de désindustrialisation[22]. Par ailleurs, à la fin du supercycle, cette dépendance aux matières premières a provoqué un ralentissement économique généralisé dans la région. Les États dépendants des recettes des industries extractives et qui n'avaient pas constitué de coussins budgétaires ou de fonds contra-cycliques en période de cours élevés s'en sont trouvés fragilisés[23]. Tous les pays de la région sont exposés aux matières premières, qui représentent plus de 10 % de leurs exportations totales (et jusqu'à 85,5 % au Venezuela en 2013, 74 % en Équateur et 59 % en Colombie en 2018). Si le Mexique a su progressivement s'affranchir de sa dépendance au secteur pétrolier, sa part dans le PIB passant de 9 % en 2003 à 4,2 % en 2017, le pétrole reste une manne financière importante pour l'État, qui en a tiré 18 % de ses recettes budgétaires en 2019. Par ailleurs l'exposition importante de certains pays à la Chine les a rendus vulnérables au ralentissement structurel de la demande chinoise. C'est le cas du Chili, pour qui la Chine est la destination de 33 % des exportations totales, du Pérou (28 %) et du Brésil (27 %).

Graphique 4 : Évolution du prix des matières premières (base 100=janvier 1990)



Source : DataInsight.

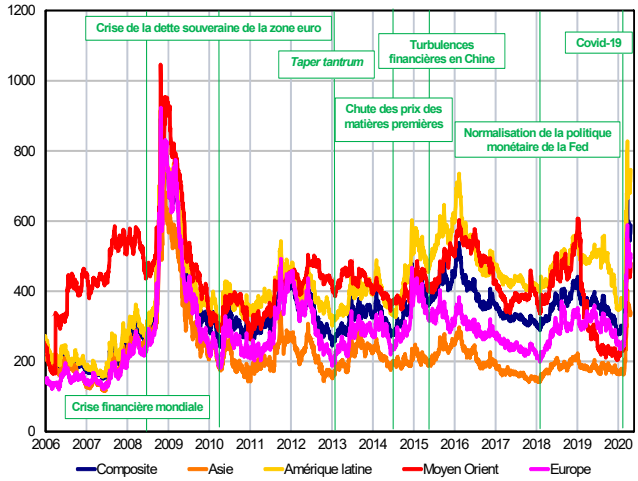
Les interdépendances avec le reste du Monde sont renforcées par les importants mouvements migratoires que connait le continent. Les pays d'Amérique centrale, des Caraïbes et le Venezuela sont sujets à des vagues d'émigration, notamment des travailleurs les plus qualifiés. Les émigrés représentent 5,3 % de la population totale de la région en 2015 (atteignant plus de 20 % dans les pays caribéens et 10 % en Amérique centrale), contre 3,2 % pour l'ensemble des économies émergentes et en développement. Dans les pays d'Amérique centrale, les transferts de fonds des émigrés représentent 8 % du PIB de leur pays d'origine[24] (12 % au Guatemala), alors que moyenne du continent est de 1,7 % (en 2018). Environ deux tiers des émigrés originaires d'Amérique latine et des Caraïbes, et 4/5èmes des migrants mexicains, résident aux États-Unis[25], accroissant la dépendance de la région à la conjoncture américaine. Les effets sur les pays d'origine sont contrastés : d'un côté, le départ d'une population jeune en âge de travailler prive le pays d'une partie de sa force de travail et pèse sur la productivité agrégée, mais d'un autre côté, les ménages bénéficient de revenus supplémentaires grâce aux transferts qui peuvent avoir un rôle de stabilisateur en cas de choc économique négatif dans le pays d'origine. C'est le cas au Venezuela, qui a connu un le plus mouvement migratoire mondial le plus important hors état de guerre, et compte près de 5 millions d'émigrés (16 % de la population)[26]. À court terme au Venezuela, l'émigration aurait eu un impact positif grâce aux transferts et en réduisant la demande d'énergie et de services publics dans un contexte d'offre précaire. L'impact sur la Colombie, qui accueille près de 1,8 millions migrants vénézuéliens, est essentiellement budgétaire à court terme, estimé entre 0,3 et 0,5 % du PIB par an (dépenses d'éducation et de santé principalement), mais deviendrait plus favorable à moyen-terme, grâce à l'apport de main d'œuvre et de compétences dans les métiers techniques et notamment dans les professions de santé[27]. Les phénomènes de migration sont également présents au sein des Caraïbes, notamment en République dominicaine, qui acceuille un nombre croissant de

(21) Les pays centraméricains et l'Argentine sont particulièrement dépendants de leurs exportations agricoles tandis que les pays des Caraïbes davantage dépendants d'exportations minières et touristiques.
(22) Ocampo J. A. (2017), "Commodity-led development in Latin America", International Development Policy| Revue internationale de politique de développement, 9(9), 51-76.
(23) Mundial B. (2016), "The Commodity Cycle in Latin America: Mirages and Dilemmas", Office of the Regional Chief Economist.
(24) Beaton M. K., Cerovic M. S., Galdamez M., Hadzi-Vaskov M., Loyola F., Koczan Z., ... & M. Y. Ustyugova (2017), "Migration and remittances in Latin America and the Caribbean: engines of growth and macroeconomic stabilizers?", International Monetary Fund.
(25) *Ibid.*
(26) Plataforma de coordinacion para refugiados de Venezuela https://r4v.info/es/situations/platform
(27) Banco Internacional de Reconstruccion y Fomento/Banco Mundial (2018), Migracion desde Venezuela a Colombia : Impactos y estrategia de repuesta en el corto y mediano plazo.

Haïtiens, travaillant principalement dans les secteurs agricole, de la construction et commercial et occupent près de 8 % des emplois totaux.

Les pays du continent ont, par ailleurs, connu des chocs financiers divers depuis la crise financière de 2008, d'ampleur variable, à l'instar d'autres pays émergents, pénalisés par les épisodes de fuite vers la qualité sur les marchés mondiaux (*cf.* graphique 5). Cela a fragilisé la position extérieure de certains pays en renchérissant leurs coûts de financement extérieurs.

Graphique 5 : Évolution des indices *Emerging Markets Bond Index Global* (EMBIG) représentant l'écart entre les taux souverains à 10 ans et celui des États-Unis



Source : JP Morgan.

1.3 Des événements idiosyncratiques

Certains pays ont subi des événements climatiques et des catastrophes naturelles qui ont perturbé l'activité. La tempête Nino Costero en 2017 a frappé le nord du Pérou, qui connaît également une situation de stress hydrique due aux cultures intensives dans la *selva* péruvienne. Les pays des Caraïbes connaissent une forte activité cyclonique, et l'ouragan Irma en 2017 aurait coûté à lui seul près de 15 % du PIB à Cuba. Les pays d'Amérique centrale subissent des sécheresses régulières qui s'intensifient avec la baisse de la fréquence des tempêtes tropicales, alimentant par ailleurs les mouvements d'émigration. L'Argentine a connu, en 2018, sa pire sécheresse en 43 ans, provoquant la chute du PIB agricole de 32 % au second trimestre en glissement annuel. En Colombie, la faible pluviosité en 2018 a conduit à une sous-alimentation des barrages qui fournissent 70 % de l'électricité. Les incendies en Amazonie en 2019 ont eu des effets étendus dans le nord du Brésil, en Bolivie, mais aussi au Venezuela, où la rupture du système de transmission avec le barrage de Guri, a provoqué une coupure d'électricité sur l'ensemble du territoire. Au Brésil, la rupture du barrage de Brumadinho a fait chuter la production industrielle de 1,1 % en 2019. Au Chili en 2019, les fortes pluies dans le nord du pays, où se situent les principales mines de cuivre, ont contribué à la contraction de l'activité minière. En 2018 et 2019, le Paraguay a connu une succession de sécheresses et d'inondations qui ont conduit à une chute de 11,6 % de la production agricole et de 12 % de la production d'électricité sur le premier semestre 2019 en glissement annuel.

Dans certains pays, l'incertitude politique a amplifié les chocs économiques. Au Brésil, l'enquête « Lava Jato » sur la corruption dans le BTP a conduit à une paralysie institutionnelle en 2015, puis à la destitution de la présidente en exercice, Dilma Rousseff, en 2016, qui ont entravé l'agenda de réformes sur cette période et ont renforcé le climat d'incertitude, alors que l'économie subissait la baisse des prix des matières premières, provoquant une profonde récession (–3,6 % en 2015 et –3,3 % en 2016). Le scandale a eu des répercussions au Pérou, où le groupe Odebrecht, inculpé dans l'affaire brésilienne, constituait le premier acteur dans les travaux d'infrastructures. Le retrait du Pérou de cette entreprise a compromis un certain nombre de chantiers en cours, alimentant un climat d'incertitude sur le sort de nombreuses autres entreprises de construction, et, plus globalement, remettant en cause le cadre juridique de l'investissement public. En Argentine, l'alternance politique en 2019 s'est accompagnée d'une forte dégradation des conditions de financement international[28].

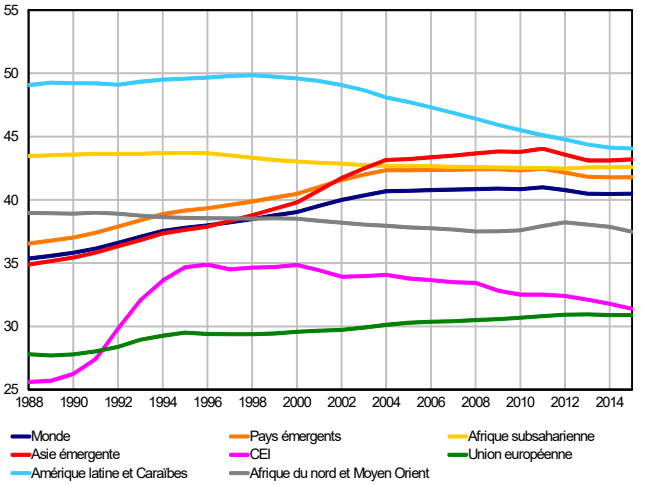
(28) Au lendemain de la primaire, le peso a perdu 18,6 % de sa valeur nominale face au dollar USD en une journée, la bourse de Buenos Aires a chuté de 36,9 % et l'écart entre le taux souverain à 10 ans des États-Unis et celui de l'Argentine a augmenté de de 595 pdb, jusqu'à 1 467 pdb, entre le 8 et le 12 août. Ce choc ne s'est pas résorbé sur le change et le taux souverain depuis.

2. Des modèles remis en cause par les crises économiques et sociales

2.1 Des inégalités toujours élevées malgré la hausse du niveau de vie

Si les inégalités de revenus après redistribution ont fortement diminué depuis les années 2000, la région Amérique latine et Caraïbes reste celle où les inégalités au sein de chaque pays, mesurées par l'indice de Gini, restent parmi les plus élevées (*cf.* graphique 6). En 2018, le 10ème décile de la distribution des revenus en Amérique latine et Caraïbes capte 40 % des revenus totaux contre seulement 17 % pour les cinq premiers déciles[29] (les chiffres sont respectivement de 24 % et 29 % dans l'Union européenne).

Graphique 6 : Évolution d'indices de Gini après impôts et transferts régionaux (moyenne pondérée des indices de chaque pays)

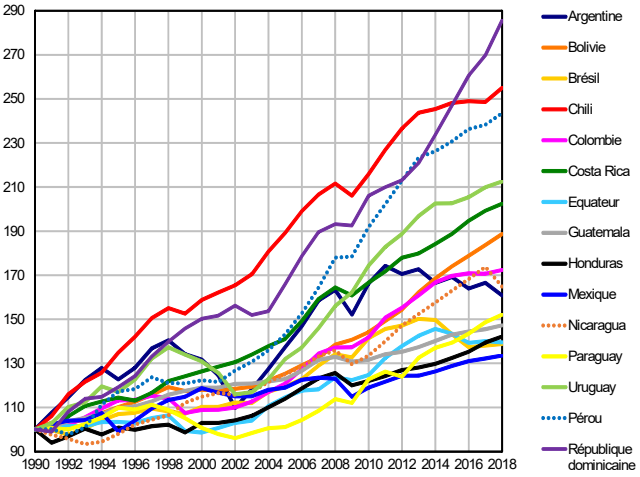


Source : Base de données issue de Darvas Z. (2019), «Global interpersonal income inequality decline: The role of China and India». World Development, 121, 16-32.
Note de lecture : La catégorie Pays avancés hors UE comprend l'Australie, le Canada, Hong Kong, l'Islande, Israel, le Japon, la Corée du Sud, la Nouvelle Zélande, la Norvège, Singapour, la Suisse, Taiwan et les États-Unis.

La situation varie selon les pays. L'indice de Gini atteint 47,4 en 2017 au Honduras et les inégalités sont reparties à la hausse au Brésil pendant la crise de 2015-2016, après une baisse tendancielle depuis 25 ans. D'autres pays ont enregistré une baisse de leur indice de Gini, comme l'Uruguay, où il s'élève à seulement 35,9 en 2017. Au contraire de ses voisins, le Costa Rica a vu les inégalités progresser de manière quasi-continue depuis 30 ans.

De manière concomitante, les niveaux de vie ont augmenté sur les 20 dernières années. La République dominicaine marque la progression du niveau de vie moyen en termes de PIB par tête (en parité de pouvoir d'achat exprimés en dollars internationaux constants 2017) la plus importante depuis 1990, suivie du Chili, du Pérou, de l'Uruguay et du Costa Rica. À l'inverse, des pays comme l'Argentine, le Brésil et l'Équateur ont connu une baisse du niveau de vie moyen au cours des dix dernières années (*cf.* graphique 7).

Graphique 7 : Évolution du PIB par tête en parité de pouvoir d'achat (base 100 = 1990)



Source : Banque mondiale.

Sur l'ensemble du continent, la hausse du niveau de vie aura permis de sortir 12,4 % de la population de la pauvreté (personnes vivant avec moins de $5,5 PPA 2011 par jour) et 7,8 % de la pauvreté extrême (personnes vivant avec moins de $1,9 PPA 2011 par jour) entre 2000 et 2018. Ce phénomène a été particulièrement important entre 2000 et 2008, en concordance avec l'évolution rapide du niveau de vie moyen et de la croissance du PIB sur cette période, surtout en Amérique centrale, qui a sorti près de 16 % de sa population de la pauvreté extrême en seulement huit ans, et au Chili, où le taux de pauvreté est passé de 36 % à 8,6 % de la population entre 2000 et 2017.

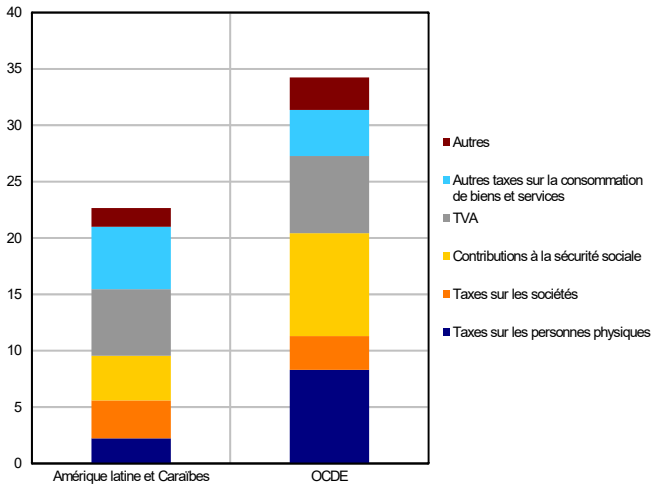
(29) Selon les données du LAC Equity Lab de la Banque mondiale.

Une part de cette baisse de la pauvreté est cependant conjoncturelle et susceptible de repartir à la hausse avec la crise du covid. Sur les 18,8 points de baisse du taux de pauvreté en Amérique latine et Caraïbes entre 2003 et 2014, 8,6 pp seraient dus à une évolution conjoncturelle des revenus, 6,6 pp imputables aux politiques de redistribution mises en place et seulement 3,6 pp à une évolution structurelle des niveaux de vie[30]. La composante cyclique de la baisse de la pauvreté est plus importante dans les pays exportateurs de matières premières.

La contribution de la redistribution dans la hausse des revenus et la baisse de la pauvreté se reflète également dans l'écart entre l'indice de Gini calculé sur la base de revenus avant impôts et transferts et celui calculé après impôts et transferts. Cette différence est conséquente dans certains pays (Uruguay, Brésil, Chili) mais reste plus faible pour la majorité des pays (–3,2 points en moyenne)[31].

Cette situation traduit la faible redistributivité des régimes fiscaux et la faiblesse des politiques de transferts de revenus. Au niveau agrégé, la structure d'imposition des pays d'Amérique latine et des Caraïbes est peu progressive[32] et repose sur la taxation de la consommation (50 % des recettes fiscales totales) plutôt que sur les revenus du travail ou du capital (44,9 % des recettes fiscales totales). Par ailleurs, l'imposition des personnes physiques reste peu développée (9,7 % des recettes fiscales, contre 23,9 % en moyenne dans les pays de l'OCDE), dans un contexte de pression fiscale généralement faible (23,1 % du PIB en 2018, contre 34,3 % en moyenne dans l'OCDE), même si d'importantes différences entre les pays existent, les recettes fiscales atteignant par exemple 42,3 % à Cuba contre 12,1 % au Guatemala. Le rendement de la fiscalité est pénalisé par de nombreuses exemptions et un large phénomène d'évasion (qui aurait privé le continent de l'équivalent deprès d'un tiers de ses prélèvements obligatoires[33] en 2015[34]). Cela a entravé le développement des capacités institutionnelles et des services publics ainsi que la réduction des inégalités. L'importance de l'économie informelle (voir *supra*) explique aussi la difficulté à mettre en place une imposition progressive des revenus.

Graphique 8 : Structure des recettes fiscales en 2017 (% du PIB)



Source : OCDE (2020), "Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2020".

(30) Vegh C. A., Vuletin G., Riera-Crichton D., Pablo Puig J., Camarena J. A., Galeano L., ... & L. Venturi (2019), "Effects of the Business Cycle on Social Indicators in Latin America and the Caribbean: When Dreams Meet Reality".
(31) À titre de comparaison, en 2017 en France, la redistribution fait passer l'indice de Gini avant taxes et transferts de 48,6 à 29,5 après taxes et transferts, soit un écart de 19,1 pts.
(32) Gómez Sabaini J. C., Jiménez J. P., & R. Martner Fanta (2017), "Consensos y conflictos en la política tributaria de América Latina", CEPAL.
(33) Soit 6,7 % de son PIB, sur 22,8 % du PIB de prélèvements obligatoires.
(34) N. CEPAL (2016), "Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2016: The 2030 Agenda for Sustainable Development and the challenges of financing for development".

Encadré 1 : Des inégalités sociales et territoriales d''accès aux services publics

D'autres formes d'inégalités perdurent et se recoupent avec celles des revenus, notamment en ce qui concerne l'accès aux services publics. La prééminence du travail informel, qui touche en premier lieu les emplois les moins qualifiés, entretient une inégalité d'accès aux filets de sécurité sociaux. Selon l'OIT, plus de la moitié des travailleurs en Amérique latine et Caraïbes ne contribuent pas à la sécurité sociale[a], qui couvre effectivement 61,4 % de la population (part de la population qui bénéficie d'au moins une prestation de protection sociale)[b]. Les pays du Cône sud affichent le taux de cotisants le plus élevé (58,6 % en 2015), permettant un niveau de couverture élevé (94,5 % en Uruguay, 69,2 % au Chili, et 67 % pour l'Argentine), alors que dans les pays andins, le faible taux de cotisants (31,4 %) est associé à une faible couverture (40,8 % en Colombie et en Bolivie).

L'accès à l'enseignement supérieur reste aussi fortement différencié en fonction des revenus ce qui constitue un obstacle majeur à la mobilité sociale, malgré une amélioration de la mobilité intergénérationnelle[c] et la réduction des inégalités : en 2016, sur les personnes âgées de 25 à 29 ans, 18,1 % en moyenne ont achevé un cycle tertiaire (équivalent de quatre années dans le supérieur), mais seulement 3,6 % dans le premier quintile de distribution des revenus contre 41,7 % dans le dernier quintile[d].

Ces inégalités se reflètent également entre les territoires urbains et ruraux. Ces derniers, qui concentrent 18 % de la population de la zone, ont un accès réduit à la santé et aux services de base (électricité, eau potable et assainissement)[e] en raison d' un déficit d'infrastructures. Environ 56 % des travailleurs ruraux occupent des emplois précaires (contre 27 % pour les travailleurs urbains)[f]. En conséquence, seulement 37 % bénéficient d'une couverture d'assurance santé, contre 62 % dans les villes[g], et seuls 26,5 % des travailleurs ruraux ont un accès à la retraite contre 56,3 % pour les travailleurs urbains[h]. Cette mauvaise couverture sociale des zones rurales contribue à l'écart entre leur taux de pauvreté (59 %) et celui des zones urbaines (15,3 %)[i].

a. Presente y futuro de la protección social en América Latina y el Caribe. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2018. 224 p. (Panorama Laboral Temático, 4).
b. ILO. (2017), "World social protection report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals".
c. World Bank (2017), Poverty and Inequality Monitoring : Latin America and the Caribbean – Intergenerational mobility.
d. ECLAC (2019), Critical obstacles to inclusive social development in Latin America and the Caribbean : Background for a regional agenda, Third session of the Regional Conference on Social Development in Latin America and the Caribbean.
e. *Ibid*.
f. UN report reveals stark gap between urban and rural employment in Latin America and the Caribbean, UN News (20 octobre 2016). https://news.un.org/en/story/2016/10/543332-un-report-reveals-stark-gap-between-urban-and-rural-employment-latin-america.
g. LO (2018), "Women and men in the informal economy: a statistical picture", *International Labour Organization*.
h. *Ibid*.
i. Soit la part de la population vivant avec moins de $5,5 en parité de pouvoir d'achat 2011 selon le LAC Equity Lab de la Banque mondiale.

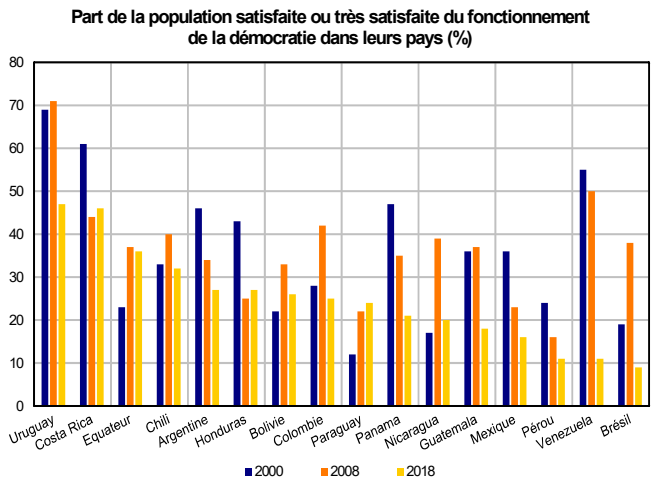
Le contexte de productivité déclinante abaissant les potentiels de croissance à moyen terme, de marasme économique et de faibles moyens budgétaires pour des politiques de soutien économique et social, rend certaines populations particulièrement vulnérable à un retour à la pauvreté.

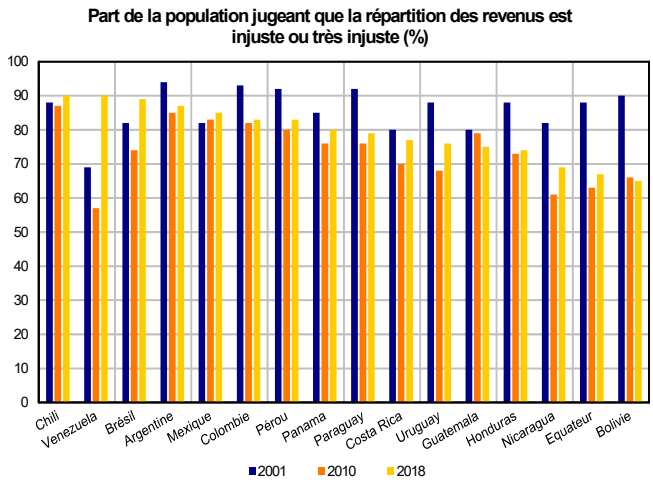
2.2 Un réveil de la contestation du modèle économique et social

En 2019, une série de mouvements de contestation ont éclaté dans des pays de la région, avec des revendications économiques et politiques. Celles-ci révèlent des modèles de croissance devenus inadaptés et remettent en cause l'ordre politique et social en place. Cette érosion de la satisfaction dans le fonctionnement de la démocratie au cours de la dernière décennie, est associée à une perception accrue des inégalités depuis 2010 alors qu'elle avait baissé au préalable dans les années 2000, (*cf.* graphiques 9) et de la corruption[35].

(35) Selon l'institut de sondages Latinobarometro, la perception de la corruption a progressé en 2018 par rapport à l'année précedente dans une majorité de pays.

Graphiques 9 : Perception du fonctionnement de la démocratie et des inégalités de revenus





Source : Latinobarometro.

Certaines revendications sont essentiellement économiques, en opposition à des réformes d'ajustement budgétaire, dont la racine remonte parfois la chute des cours des matières premières qui a entraîné une diminution des recettes publiques dès 2014. C'est le cas de l'Équateur, qui avait déjà connu des mouvements de contestation en 2015 après l'introduction de nouvelles taxes (notamment un abaissement du seuil d'imposition des successions) pour rééquilibrer ses comptes publics. En 2019, l'annonce par le gouvernement équatorien de la fin graduelle des subventions aux carburants dans le cadre d'un programme FMI a déclenché une vague de protestations chez les transporteurs et les groupes indigènes. Au Chili, la hausse du prix du ticket de métro de 3,7 % à Santiago a déclenché, en octobre 2019, une crise sociale violente. Cette hausse modeste faisait en effet suite à une augmentation conséquente des prix d'autres biens en 2019, dont l'électricité (+10,5 % en mai, puis +9,2 % en octobre) et les péages autoroutiers (+6,4 %), érodant le pouvoir d'achat des ménages. Cette crise a amenés les autorités chiliennes à proposer des réformes politiques et structurelles visant à davantage d'équité fiscale, à améliorer l'accès à la santé publique et garantir un niveau minimum de retraite.

À l'autre extrême, en Bolivie, au Venezuela ou au Pérou, la constestation reflète surtout la forte polarisation de la société et porte en priorité sur l'organisation politique.

Mais dans beaucoup de pays, les mouvements mettent en avant des revendications à la fois politiques et économiques, dans certains cas exacerbées par la perception élevée de la corruption. En Amérique centrale, le Nicaragua a connu une contestation d'envergure provoquée par l'annonce d'une réforme des retraites qui a fait surgir une révolte à la fois politique et économique face à la concentration du pouvoir et des richesses au sein d'une minorité perçue comme corrompue. Bien qu'avec une ampleur moindre, le Honduras et le Costa Rica ont également fait face à des vagues de protestation en réaction à des réformes dans les secteurs de l'éducation et de la santé, facilitant la privatisation dans ces secteurs dans le premier cas et des mesures d'ajustement budgétaires dans l'autre. En Haïti, c'est la conjonction de révélations sur l'utilisation des financements de PetroCaribe[36], et d'une tentative de mettre fin aux subventions au carburant à la pompe qui a déclenché la contestation, la démission du gouvernement et le blocage économique du pays qui a placé un tiers de la population en situation d'état

(36) Programme de coopération énergétique vénézuélien qui permet à ses partenaires caribéens d'acheter de lui acheter pétrole en dessous du prix de marché.

d'urgence alimentaire, et provoqué une contraction de 1,2 % du PIB. En Colombie, les manifestations agrègent différentes préoccupations : des la revendication depuis fin 2018 de davantage de soutien aux universités publiques, des craintes des syndicats devant les projets d'ajustement budgétaire, notamment sur les retraites, et l'exaspération devant la lenteur de la mise en œuvre de l'accord de paix avec les FARC, auxquels s'ajoutent des revendications plus larges sur les manquements dans le système de santé, l'insécurité, les inégalités, etc.

2.3 Des économies particulièrement touchées par la crise du Covid-19

Parmi les économies émergentes et en développement, celles d'Amérique latine sont particulièrement touchées par la crise du covid-19. Depuis le début de l'épidémie, l'Amérique latine et Caraïbes compteraient plus de 1 600 malades et quasiment 60 morts pour 100 000 habitants[37]. Outre les effets immédiats négatifs des mesures de confinement sur l'offre et la demande domestiques, les économies de la zone sont dans l'ensemble pénalisées par des facteurs externes malgré la faible ouverture commerciale du continent (23,4 % du PIB en 2018), via *(i)* la baisse du prix et de la demande des matières premières et de produits agroalimentaires, *(ii)* l'effondrement du tourisme, et *(iii)* la sensible contraction des transferts de fonds des migrants qui pénalise la demande intérieure. À cela s'ajoute le durcissement des conditions de financement sur les marchés internationaux pour les pays émergents et en développement, qui enregistrent des sorties nettes de capitaux d'une ampleur historique depuis le début de la crise[38] et voient leurs monnaies se déprécier entre janvier et fin avril[39], sous l'effet d'une hausse généralisée de l'aversion au risque, fragilisant particulièrement les pays endettés en devises (Argentine, Équateur, pays des Caraïbes). Selon le FMI, l'Amérique latine serait ainsi l'un des continents plus plus pénalisés économiquement par la crise de la covid-19 et l'institution prévoit désormais une chute du PIB en volume pour 2020 en Amérique latine et Caraïbes de l'ordre de –8,1 %, suivie d'un rebond de 3,6 % en 2021. Ce rebond est faible, comparé à d'autres économies émergentes[40], en raison de capacités publiques limitées pour soutenir l'économie dans la zone.

Le covid-19 devrait provoquer une hausse de la pauvreté et accentuer les inégalités, notamment dans les pays où les ménages n'ont que de faibles ressources mobilisables (difficulté d'accès au crédit et faible capacité d'épargne) et sont dépendants de revenus quotidiens. L'informalité élevée rend en effet difficile des mesures de soutien ciblées, à moins de déployer des dispositifs d'ampleur pour couvrir un maximum d'individus, comme au Brésil et en Colombie. On estime qu'une baisse des revenus de 10 % au niveau mondial pourrait faire basculer 5,5 millions de personnes dans l'extrême pauvreté (sous la barre des 1,9 USD PPA par jour) en Amérique latine et Caraïbes, et plus de 11,5 millions de personnes dans la pauvreté (sous la barre des 5,5 USD PPA par jour)[41]. Cela gommerait une large partie des progrès engrangés dans ce domaine au cours de la dernière décennie et pourrait exacerber encore les tensions sociales.

(37) Selon les données du Centre européen de prévention et de contrôle des maladies, entre le 1er janvier et le 23 octobre 2020. Sur cette même période, l'Asie compterait plus de 280 malades et 5 morts pour 100 000 habitants et l'Afrique quasiment 130 malades et 3 morts pour 100 000 habitants. Il est à noter toutefois que la fiabilité de ces chiffres diffère entre pays et dépend de leur capacité de dépistage.
(38) Au premier trimestre 2020, ce sont plus de 100 Mds USD de capitaux étrangers qui auraient été retirés des marchés émergents selon l'Institute of International Finance.
(39) Entre janvier et fin avril, les devises des principales économies de la zone connaissent une dépréciation nominale vis-à-vis de l'USD de –27 % au Brésil, –22 % au Mexique, –17 % en Colombie, –10 % au Chili et –10,4 % en Argentine pour le taux de change officiel, –34,5 % en Argentine sur les marchés parallèles.
(40) Le rebond atteindrait 8,0 % en Asie émergente en 2021, +3,1 % en Afrique subsaharienne et +3,9 % en Europe émergente selon les prévisions d'octobre 2020.
(41) Sumner, Hoy & Ortiz-Juarez (2020), "Estimates of the impact of COVID-19 on global poverty", *WIDER Working Paper*.

Éditeur :

Ministère de l'Économie,
des Finances
et de la Relance
Direction générale du Trésor
139, rue de Bercy
75575 Paris CEDEX 12

Directeur de la Publication :

Agnès Bénassy-Quéré

Rédacteur en chef :

Jean-Luc Schneider
(01 44 87 18 51)
tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Mise en page :

Maryse Dos Santos
ISSN 1777-8050
eISSN 2417-9620

Derniers numéros parus

Novembre 2020

N° 271 Numérisation des entreprises françaises
Romain Faquet, Vincent Malardé

N° 270 Que savons-nous aujourd'hui des effets économiques du télétravail ?
Cyprien Batut, Youri Tabet

Octobre 2020

N° 269 La participation des femmes sur les marchés du travail en Asie du Sud
Chloé Stutzmann

N° 268 Les services dans les échanges extérieurs français
Elliott Bernard

https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Tresor-Eco

Direction générale du Trésor

@DGTrésor

Pour s'abonner à *Trésor-Éco* : tresor-eco@dgtresor.gouv.fr

Ce document a été élaboré sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et ne reflète pas nécessairement la position du ministère de l'Économie,des Finances et de la Relance.