

COVID-19 EN AMÉRIQUE LATINE : AU-DELÀ D'UNE CRISE SANITAIRE

PAR

Christophe VENTURA
Directeur de recherche à l'IRIS

Septembre 2020

Note de conjoncture réalisée par l'IRIS pour le compte de l'Agence française de Développement.

Les analyses et conclusions de cette note sont formulées sous la responsabilité de leurs auteurs. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence française de Développement.

NOTE DE CONJONCTURE



« *L'Amérique latine et la Caraïbe sont confrontées à la pire récession économique de ces dernières décennies en raison de la pandémie de Covid-19* ». Formulé dans le cadre d'une déclaration commune adoptée le 24 juin 2020 - en plein essor de l'épidémie dans la région - par onze chefs d'États latino-américains, le président du gouvernement espagnol, la secrétaire générale de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (Cepal) et le secrétariat général ibéro-américain¹, ce sombre constat intervient tandis que la Cepal rappelait, avant la déferlante Covid-19, qu'entre 2014 et 2019, la région venait déjà de clore sa période de plus faible croissance économique depuis les années 1950 et que 23 pays - sur 33 étudiés - achevaient, en 2019, cette « décennie noire » des années 2010 par un nouveau ralentissement économique².

Désormais, et quels que soient les chiffres retenus (la Cepal évoque une récession générale de -9,1 % en 2020, le Fonds monétaire international - FMI - de 9,4 %), c'est la « *pire récession de toute son histoire* »³ qui attend l'Amérique latine avec la pandémie de Covid-19. Ainsi, « *en accord avec les prévisions des principaux organismes internationaux, les pays latino-américains et de la Caraïbe souffriront de manière particulièrement aiguë les conséquences de cette crise [de la Covid-19]. Il est prévisible que ses effets économiques et sociaux soient profonds et provoquent une augmentation considérable des taux de pauvreté et d'inégalité dans toute la région* »⁴.

Depuis juin 2020, la région s'est ainsi convertie, avec les **États-Unis**, en épicerie mondiale de la pandémie avec plus de 7 millions de personnes (officiellement) infectées et plus de 250 000 décès recensés (sur un total mondial de 25 millions de cas et de plus de 830 000 morts⁵).

¹ Cette déclaration a conclu les travaux de la visioconférence de haut niveau intitulée « Ensemble pour une réponse pour l'Amérique latine et la Caraïbe face au Covid-19 » (« *Juntos por una respuesta para América Latina y el Caribe ante la Covid-19* »). Organisée à l'initiative du gouvernement espagnol, elle a réuni les chefs d'État et de gouvernement de l'Argentine, de la Barbade, de la Colombie, du Costa Rica, du Chili, de l'Équateur, de l'Espagne, du Paraguay, du Pérou, de la République dominicaine et de l'Uruguay. Y ont également assisté, entre autres, Kristalina Georgieva (directrice générale du Fonds monétaire international), Carlos Felipe Jaramillo, (vice-président de la Banque mondiale), Luis Alberto Moreno (président de la Banque interaméricaine de développement), Alicia Bárcena (secrétaire exécutive de la Cepal), et Rebeca Grynspan (secrétariat général ibéro-américain).

Pour en savoir plus et lire l'intégralité de la Déclaration :

<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/240620-sanchez.aspx>

² *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2019*, Cepal, décembre 2019.

³ « *COVID-19 Pandemic Will Lead to the Biggest Contraction in Economic Activity in the Region's History* », Cepal, 21 avril 2020.

⁴ Déclaration commune du 24 juin 2020.

⁵ Estimations au 30 août 2020.

UN IMPACT ET UNE SITUATION PRÉVISIBLES

L'Amérique latine conjugue plusieurs situations et facteurs qui la rendent particulièrement vulnérable face à une pandémie mondiale. Tout d'abord, avant même l'arrivée du coronavirus, elle devait faire face, en 2019, à l'épidémie de dengue la plus forte de son histoire (plus de trois millions de personnes infectées). Cette dernière touche déjà, selon l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS), plus de 1,9 million de personnes dans huit pays depuis le début de l'année 2020 (**Argentine, Bolivie, Brésil - 65 % du total -, Colombie, Honduras, Mexique, Nicaragua, Paraguay**)⁶.

Cette poussée intervient tandis que, dans le même temps, obésité, maladies cardiovasculaires, diabète, etc. - fortement présents dans les pays latino-américains - favorisent la létalité du coronavirus chez les personnes touchées.

Ces périls pèsent lourdement sur des systèmes de santé sous-équipés et sous-financés. **Les États latino-américains ont ainsi dépensé 2,2 % du PIB régional dans ce secteur en 2018, tandis que l'OPS estime que ce montant devrait atteindre 6 % par an pour progressivement permettre une couverture universelle pour les populations et réduire les inégalités d'accès.** En effet, les systèmes de santé latino-américains sont morcelés entre offres publiques défaillantes réservées à la masse des personnes pauvres ou disposant de peu de revenus et offres privées mieux dotées proposées à celles qui en disposent. En 2016, la part des dépenses de santé privées des ménages latino-américains dans le total des dépenses de santé dans la région représentait 37,6 %, tandis qu'elle était de 15,7 % au sein de l'Union européenne (UE).⁷

Dans une région où plus du tiers de la population est pauvre, où plus de 53 % des travailleurs dépendent du secteur informel et dans laquelle plus de 100 millions de personnes (soit environ une personne sur six) vivent dans des conditions d'habitat insalubres - qui anéantissent toute possibilité d'appliquer les règles

⁶ OPS, 23 juin 2020, <https://www.paho.org/es/noticias/23-6-2020-casos-dengue-superan-16-millones-america-lo-que-pone-relieve-necesidad-control>

⁷ Dans *América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19: efectos económicos y sociales*, Cepal, n°1, avril 2020, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45337/6/S2000264_es.pdf

sanitaires et de distanciation physique exigées pour enrayer la propagation virale -, la combinaison de ces phénomènes et la détérioration économique et sociale qui s'approfondit depuis plusieurs années dans tous les pays du sous-continent expliquent l'explosion de la pandémie. Cette dernière révèle et exacerbe les vulnérabilités et les fractures de l'organisation sociale et des États.

Dans ce contexte de crise sanitaire et de contraction inédite de l'activité annoncée, les menaces qui pèsent sur les sociétés latino-américaines sont identifiées :

- Destructures au sein du tissu des entreprises (dont 99 % sont micros, petites, ou moyennes et qui assurent plus de 60 % des emplois⁸),
- explosion correspondante du chômage : 13,5 % de la population en 2020 en moyenne, soit plus de 44 millions de personnes,
- accroissement des inégalités sociales (tous les pays de la région repasseront entre 0,5 et 0,6 en termes d'indice Gini),
- augmentation de la pauvreté : 37,3 % de la population en 2020, soit plus de 230 millions de personnes (une augmentation de plus de 45 millions d'individus par rapport à 2019), et de l'extrême-pauvreté⁹, 15,5 % de la population, soit près de 96 millions d'individus, le taux le plus élevé depuis deux décennies¹⁰,
- menace d'une « *pandémie de la faim* » selon les termes du Programme alimentaire mondial (PAM) des Nations unies, qui considère que le coronavirus pourrait condamner 14 millions de personnes supplémentaires à une « *insécurité alimentaire sévère* » en Amérique latine en 2020¹¹.

D'autres phénomènes affaibliront encore plusieurs sociétés du sous-continent. De nombreux pays centraméricains seront pénalisés par l'effondrement des « *remesas* » - envois de fonds de l'étranger par des travailleurs à leurs familles - lié aux effets de la Covid-19 aux États-Unis. En effet, la crise y frappe directement l'emploi dans des

⁸ Selon la Cepal, 2,7 millions d'entreprises (TPE et PME) pourraient ainsi disparaître en 2020, représentant 8,5 millions postes de travail. (*Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencia y reactivación*, Cepal, n°4, juillet 2020).

⁹ Personne dans l'incapacité de mobiliser les revenus nécessaires pour subvenir à ses besoins en matière d'alimentation quotidienne.

¹⁰ Dans *Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones*, Cepal, n°5, juillet 2020.

¹¹ Selon Miguel Barreto, directeur régional de l'organisation, ce chiffre pourrait concerner 40 millions de personnes en comptabilisant celles affectées par une « *insécurité alimentaire modérée* ». Dans « *Millones en riesgo de inseguridad alimentaria en America Latina y el Caribe* », Programme alimentaire mondial, communiqué du 28 mai 2020 et « *La ONU advierte de amenaza de "pandemia de hambre" en América Latina por el virus* », *La Tercera*, 16 juin 2020.

secteurs - construction, restauration, hôtellerie - dont la main-d'œuvre est majoritairement composée de migrants, notamment centraméricains. Au **Salvador**, au Honduras, au Nicaragua ou au **Guatemala**, ces dernières constituent de 10 % à 30 % du PIB national et leurs flux baisseront de 15 %. Il faudra « *entre quatre et huit ans avant que les montants retrouvent leur niveau de 2019* »¹². De même, la chute du tourisme mondial attendu affectera sévèrement les économies caribéennes, centraméricaines et sud-américaines.

PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES, POLITIQUES ET GÉOPOLITIQUES : VERS UN RENFORCEMENT DES AUTORITARISMES ?

Tous les gouvernements latino-américains, indépendamment de leurs orientations affinitaires, devront désormais répondre à cette situation porteuse des plus grands dangers sociaux et politiques. **Une grande partie de leur survie au pouvoir dépendra directement de leur gestion à venir de cette crise sans précédent**, tandis que le sous-continent, prisonnier de ses nombreuses dépendances au système économique, commercial, technologique et financier international, ne dispose que de très faibles marges de manœuvre pour faire face aux conséquences, sur tous ces plans, de la crise sanitaire mondiale. Les partenaires vitaux des pays latino-américains - **Chine**, États-Unis, UE, soit les centres de l'économie mondiale - s'apprêtent ainsi à affronter également de fortes crises économiques et sociales¹³ qui entraîneront mécaniquement une chute déterminante des exportations de ressources naturelles et de matières premières des pays latino-américains - et de leur valeur¹⁴ - vers l'ensemble de ces marchés. D'une manière plus générale, ces dernières seront directement affectées par la contraction du commerce international de marchandises estimée, selon les scénarios retenus par l'Organisation mondiale du commerce (OMC), entre 13 % (visé par l'institution) et 32 % pour 2020¹⁵. Ces dynamiques seront aggravées par la continuité de

¹² *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación, Informe Especial Covid-19*, Cepal, n° 2, 21 avril 2020.

¹³ Selon le FMI, la récession mondiale atteindrait -4,9% en 2020. Dans ce contexte, celle des États-Unis serait de -8 % et celle des pays de la zone euro de - 10,2 %. La Chine, quant à elle, connaîtrait une faible croissance de 1 %. Dans « *Mise à jour des perspectives de l'économie mondiale* », FMI, juin 2020.

¹⁴ De 15 % en 2020 en moyenne selon la Cepal, qui considère également que c'est vers la Chine, premier partenaire commercial des pays latino-américains, que la baisse des exportations sera la plus forte (-25 % environ).

¹⁵ « *Forte contraction du commerce au premier semestre 2020* », OMC, 22 juin 2020, https://www.wto.org/french/news_f/pres20_f/pr858_f.htm

la chute ou de la volatilité des cours des matières premières - notamment du pétrole, qui constitue le premier produit d'exportation de la région.

Dans le même temps, **les pays latino-américains, notamment l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique ou le Pérou devront observer les dynamiques de reconfiguration amorcées au sein de nombreuses chaînes de production et de valeur internationales (agriculture, énergie notamment pour ce qui les concerne) dominées par la Chine, les États-Unis et l'UE, auxquelles ils sont directement insérés, mais sur lesquelles ils ont peu de prises.** Cette dynamique viendra réduire les marges de manœuvre de ces pays, à court et moyen termes. Ainsi, la trajectoire à venir des pays latino-américains sera significativement déterminée par l'évolution des situations et des choix économiques de leurs principaux partenaires commerciaux internationaux. Et également par ceux qu'opéreront les institutions financières internationales et leurs bailleurs internationaux - FMI, Banque mondiale, banques multilatérales, Club de Paris, G20, États dont la Chine en particulier - en matière de politiques de prêts et de financement des dettes publiques. Et ce, dans un contexte où l'aggravation de l'instabilité financière internationale due aux conséquences de la crise sanitaire pèsera sur des États latino-américains caractérisés par leurs faibles capacités financières et fiscales et dont l'endettement a en moyenne augmenté de 15 % au cours de la décennie des années 2010, passant de près de 30 % à 45 % du PIB.

Dans ce cadre de fortes contraintes, **de nombreux pays latino-américains plaident, à l'instar du président argentin Alberto Fernandez, pour « un allègement immédiat de la dette des pays les plus pauvres de la planète »** et l'établissement « *d'un nouveau cadre général pour la restructuration de la dette publique, en raison de l'impact budgétaire des mesures internes [prises] face à la crise sanitaire, selon des critères de justice et de viabilité pour les débiteurs et les créanciers* ». ¹⁶ **Le dirigeant péroniste appelle de ses vœux un « Plan Marshall multilatéral » pour l'Amérique latine.**

¹⁶ «*Coronavirus : El Presidente llamó a la acción conjunta para hacer frente a la crisis desatada por la pandemia* », site de la présidence argentine, 24 juin 2020, <https://www.casarosada.gob.ar/slider-principal/46941-coronavirus-el-presidente-llamo-a-la-accion-conjunta-para-hacer-frente-a-la-tesis-desatada-por-la-pandemia>

Cette orientation, exprimée avec force lors de la visioconférence « Ensemble pour une réponse pour l'Amérique latine et la Caraïbe face au Covid-19 », trouve une prise en compte - au moins formelle - dans la Déclaration finale de l'événement. Cette dernière, adoptée en présence de Kristalina Georgieva, directrice générale du FMI, s'engage à « *étudier de possibles restructurations du paiement de la dette, au cas par cas, pour des pays hautement endettés du fait des conséquences de la pandémie* » et à « *garantir* » l'accès à des liquidités et à des « *lignes de crédit rapides* ».

Les capacités de rebond autonome pour l'ensemble des pays de la région sont ainsi fortement limitées. C'est dans ce contexte que cette dernière reste par ailleurs confrontée à plusieurs crises internes. **La question vénézuélienne cristallise toujours les fractures en matière d'alliances politiques et géopolitiques et le sous-continent souffre d'un manque de *leadership* régional. Ses principales puissances, notamment dans le Cône sud (Argentine et Brésil), sont divisées sur de nombreux dossiers** (Venezuela, commerce, relations aux Etats-Unis, vision de la vie et de l'intégration régionales, etc.) et **l'intensité des crises** économique, sociale, politique et géopolitique qui frappent tous les pays de la région depuis une décennie **a renforcé les dynamiques centrifuges nationales au détriment de l'approfondissement de l'intégration régionale.** L'inexistence frappante d'une coordination minimale entre les pays latino-américains face au coronavirus, chacun s'étant engagé dans des stratégies nationales et différenciées, a une nouvelle fois révélé cette situation. D'une manière générale, l'intégration régionale latino-américaine fait face à de nombreuses et récurrentes limites : existence d'une multiplicité de structures et de dispositifs sous-régionaux non coordonnés aux objectifs et aux niveaux de développement disparates, de forums de dialogue entre pays dont les perspectives et l'action sont tributaires de l'évolution des logiques politiques affinitaires entre Etats membres, les soumettant aux aléas des tensions et des rivalités politiques et diplomatiques qui interviennent entre eux¹⁷.

¹⁷ Sur ce sujet, lire Salomé Garnier, « Responding to Covid-19. Challenges to Regional Coordination in Latin America », Observatoire politique de l'Amérique latine et des Caraïbes (Opalc), juillet 2020, https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Multilateral%20Response%20to%20Covid-19.final_.pdf

Dans ce contexte, plusieurs pays - Bolivie, **Chili**, Colombie, **Équateur**, **Haïti**, Venezuela - sont confrontés à des crises politiques et/ou à la poussée de puissants mouvements sociaux contestataires surgis en 2019¹⁸, dont les causes se nourriront des conséquences économiques et sociales à venir de la pandémie de Covid-19 et de sa gestion par les dirigeants au pouvoir. Cette dynamique est porteuse de futurs développements pour ces mouvements et ces crises, tandis qu'elle se déploie sur fond de défiance généralisée envers les gouvernements, les institutions et les organisations politiques et sociales locales traditionnelles¹⁹. Dans ce contexte, plusieurs scrutins nationaux, parfois reportés du fait de la crise sanitaire, rythmeront le calendrier politique régional en 2020 et 2021 : élection présidentielle - sous tension - en Bolivie (18 octobre 2020), élections municipales en Uruguay (27 septembre 2020), référendum sur le changement, ou non, de la Constitution au Chili (25 octobre 2020), élections municipales au Brésil (15 et 29 novembre 2020), élections législatives (rejetées par Juan Guaido et plusieurs partis d'opposition, acceptées par d'autres) au Venezuela (6 décembre 2020), élections présidentielles et législatives en Équateur (7 février et 11 avril 2021), élections présidentielles au Pérou (avril 2021), élections législatives, de gouverneurs d'État et locales au Mexique (juin 2021), élections présidentielles au Chili (21 novembre et 19 décembre 2021), élections municipales au Paraguay en 2021 (10 octobre 2021).

Sur le plan international, l'Amérique latine se voit fragilisée par la crise sanitaire.

Cette dernière exacerbe ses vulnérabilités structurelles, liées au mode de production économique dominant et à ses multiples dépendances au système mondial. Divisée sur le plan politique, elle devient une zone d'instabilité. **En panne d'intégration régionale, elle se révèle incapable d'absorber et de compenser les chocs globaux systémiques et de construire son autonomie.** Et ce, tandis que les tensions entre les deux puissances - Chine et États-Unis - qui exercent pleinement leur influence dans cette région - devenue l'un des terrains de prédilection de leur rivalité - sont appelées à se développer dans la nouvelle donne mondiale et à se radicaliser.

¹⁸ Sur ce sujet, lire Didier Billion et Christophe Ventura, *Mouvements de contestation dans le monde : causes, dynamiques et limites*, note d'analyse réalisée par l'IRIS pour le compte de l'AFD, avril 2020, <https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2020/04/Note-AFD-Mouvements-sociaux.pdf>

¹⁹ Selon l'institut de sondage Latinobarometro, seuls 48 % des Latino-Américains ont une bonne opinion de la démocratie représentative et 75 % d'entre eux déclarent avoir « *peu ou aucune confiance* » en leur gouvernement (+20 % par rapport à 2010). Dans OCDE – CAF – Cepal, *Perspectivas económicas de América Latina 2018. Repensando las instituciones para el desarrollo*, Paris, Éditions OCDE, 2018.

Sur le plan régional, l'ensemble de ces dynamiques s'accompagne d'une montée en puissance, dans plusieurs pays (Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Équateur, El Salvador, Honduras, Mexique, Venezuela), et dans le cadre de configurations et de modalités différenciées, **de l'action et/ou de la participation des forces militaires dans la vie sociale et politique, parfois au sein des appareils l'État**. Et ce, tandis que se multiplient les recours à des situations d'état d'urgence et à la répression pour faire face aux crises sanitaires, politiques et sociales. Ces tendances autoritaires affectent des pays aux régimes politiques différents, tous confrontés à des crises structurelles. Elles éclairent de manière singulière la fragilité du fait démocratique en Amérique latine, et plus largement dans un monde frappé par la crise systémique de l'ordre économique et géopolitique international. ■

COVID-19 EN AMÉRIQUE LATINE : AU-DELÀ D'UNE CRISE SANITAIRE

PAR

CHRISTOPHE VENTURA / DIRECTEUR DE RECHERCHE À L'IRIS

SEPTEMBRE 2020

NOTE DE CONJONCTURE RÉALISÉE PAR L'IRIS POUR LE COMPTE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

LES ANALYSES ET CONCLUSIONS DE CETTE NOTE SONT FORMULÉES SOUS LA RESPONSABILITÉ DE LEURS AUTEURS. ELLES NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT LE POINT DE VUE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT.

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercœur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

@InstitutIRIS

www.iris-france.org